

Ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1)

Citation for published version (APA):

de Beer, P., van der Meer, P., Van Ruysseveldt, J., & Wielers, R. (2006). Ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1): Werkgelegenheid, werkloosheid en inactiviteit. In J. Van Ruysseveldt, & J. van Hoof (Eds.), *Arbeid in verandering* (2 ed., pp. 107-146). Wolters Kluwer .

Document status and date:

Published: 01/01/2006

Document Version:

Peer reviewed version

Document license:

CC BY-NC-ND

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05 May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Hoofdstuk 4

Ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1): werkgelegenheid, werkloosheid en inactiviteit

Paul de Beer, Peter van der Meer, Joris Van Ruysseveldt en Rudi Wielers

1 De arbeidsmarkt: een begripsbepaling

Dit en het volgende hoofdstuk behandelen ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Alhoewel bijna iedereen in de beroepsactieve leeftijd goed vertrouwd is met de arbeidsmarkt, al was het maar omdat de meerderheid onder ons zich noodzakelijkerwijs tot de arbeidsmarkt moet richten om in zijn/haar levensonderhoud te voorzien, roept het begrip tal van vragen op. De arbeidsmarkt wordt in het algemeen omschreven als de plaats waar vragers naar arbeid en aanbieders van arbeid elkaar ontmoeten. De arbeidsmarkt is echter moeilijk ruimtelijk te lokaliseren; zij is verre van een fysieke plaats waar zich aan de ene kant werkgevers verzamelen om arbeidskrachten te werven en waar zich aan de andere kant werkzoekenden verzamelen om middels loonarbeid in hun levensonderhoud te voorzien, samen met reeds werkenden die een betere baan ambiëren. De arbeidsmarkt is veeleer een abstractie, een gedachteconstructie waarmee verwezen wordt naar de op elkaar betrokken gedragingen van en interacties tussen ontelbare werkgevers die op zoek zijn naar arbeidskrachten voor productieve inzet in de productie van goederen en diensten, en ontelbare personen die op zoek zijn naar een (betere) baan.

Bij deze aanzet tot een begripsbepaling moet echter een aantal kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste suggereert de bovenstaande omschrijving ten onrechte dat op de arbeidsmarkt het zoekgedrag centraal staat. Gedeeltelijk is dat ook zo. Echter, zeker vanuit sociaal-wetenschappelijk oogpunt vormt niet zozeer het zoeken van arbeidskrachten/banen het kernproces op de arbeidsmarkt, als wel de ruil van arbeid en de onderhandelingen tussen de betrokkenen over de voorwaarden waaronder die arbeidsruil plaatsvindt. Deze voorwaarden betreffen in principe niet uitsluitend het loon en andere arbeidsvoorwaarden als vergoeding voor de geleverde prestaties; de onderhandelingen kunnen ook op andere aspecten van de arbeidsrelatie betrekking hebben, bijvoorbeeld de arbeidsduur, de werktijden, het functieniveau, de mate van autonomie in de taakuitoefening en het loopbaanperspectief op langere termijn.

Het centraal stellen van ruil- en onderhandelingsprocessen roept ten tweede de volgende vraag op: wat wordt er tussen de

arbeidsmarktpartijen geruild? Ten onrechte suggereert het begrip arbeidsmarkt dat er een ruil plaatsvindt van 'arbeid'. Wat de werkgever op de arbeidsmarkt verwerft (en wat de werknemer aanbiedt in ruil voor loon), zijn niet zozeer concrete arbeidsprestaties, maar de qua tijd en ruimte begrensde beschikking over het arbeidsvermogen van de betreffende werknemers. Vervolgens staat de werkgever voor de opdracht ervoor te zorgen dat de aangeworven arbeidskrachten hun arbeidsvermogen ook daadwerkelijk aanwenden voor het leveren van concrete arbeidsprestaties (Van Hoof 1987). Het productief aanwenden en efficiënt benutten van het verworven arbeidsvermogen impliceert de beheersing van arbeidsgedrag en vindt plaats in het kader van de arbeidsorganisatie (deze processen zijn reeds aan de orde geweest in de hoofdstukken 2 en 3 en we komen er in hoofdstuk 6 nog uitgebreid op terug). Wat de werknemer op de arbeidsmarkt aanbiedt, is dus zijn/haar arbeidsvermogen, namelijk het vermogen om concrete arbeidsprestaties te leveren. In ruil voor een loon als tegenprestatie treedt de werknemer in een gezagsrelatie ten aanzien van de werkgever. Die laatste verwerft weliswaar de beschikkingsmacht over het arbeidsvermogen, maar, zoals hieronder wordt beargumenteerd, deze beschikkingsmacht is in meerdere opzichten begrensd.

Ten derde suggereert de bovenstaande begripsomschrijving ten onrechte dat er op de arbeidsmarkt alleen individuele werkgevers en werknemers actief zijn. Echter, in de arbeidsruil zijn naast individuele, ook collectieve actoren betrokken. Voor het verdedigen van hun arbeidsmarktbelangen zijn individuele aanbieders en vragers van arbeid in de loop van deze eeuw hun krachten gaan bundelen in belangenorganisaties: eerst op kleine schaal in lokale beroeps- en werkgeversverenigingen, later op steeds grotere schaal in omvangrijke werkgeversorganisaties en vakbonden op bedrijfstak- en nationaal niveau. Alhoewel vragers en aanbieders voor de productie van goederen en diensten uiteindelijk op elkaar aangewezen zijn en deze wederzijdse afhankelijkheid tot overleg, samenwerking en coördinatie noodzaakt, bestaan er tussen de beide arbeidsmarktpartijen ook fundamentele belangentegenstellingen. Zo hebben werkgevers onder meer belang bij een niveau van loonkosten dat de onderneming in staat stelt een gunstige concurrentiepositie te verwerven en te handhaven. Zij hebben belang bij een zo soepel mogelijke inzet van arbeidskrachten, zodat snel en efficiënt reageren op ontwikkelingen in afzetmarkten mogelijk wordt, én bij de mogelijkheid om arbeidskrachten uit de productie te stoten wanneer zij niet langer productief ingezet kunnen worden. De werknemer daarentegen heeft belang bij een zo hoog mogelijke (en in ieder geval billijke) vergoeding voor zijn arbeidsprestaties, werktijden die aansluiten bij eventuele zorgverplichtingen en werkzekerheid op de langere termijn. Om conflicten rond de arbeidsruil en de inzet van arbeidskracht in de productie te kanaliseren en samenwerking tussen vraag en aanbod

mogelijk te maken, zijn in de loop van de tijd in het moderne arbeidsbestel allerhande institutionele arrangementen tot stand gebracht. In hoofdstuk 1 is reeds een aantal voorbeelden van dergelijke arrangementen aan de orde geweest, zoals de cao-onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties over de lonen, arbeidstijden en andere arbeidsvoorwaarden die in de bedrijfstak van toepassing zijn. Door middel van de algemeenverbindendverklaring van de cao gelden deze afspraken voor alle werkgevers in de bedrijfstak, ook als zij geen lid zijn van de ondertekenende werkgeversorganisaties. Algemeenverbindendverklaring (avv) heeft onder meer tot gevolg dat oneerlijke concurrentie op grond van minderwaardige arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld lagere lonen of langere arbeidstijden) tussen ondernemers binnen de bedrijfstak uitgesloten wordt. Dergelijke concurrentie kan immers een neerwaartse spiraal op gang brengen waarbij ondernemers er alleen nog in slagen het hoofd boven water te houden door de werknemers tegen steeds slechtere arbeidsvoorwaarden in te zetten. Institutionele arrangementen als cao en avv maken, met andere woorden, de handhaving van billijke loonniveaus op het niveau van de bedrijfstak mogelijk en verkleinen de kans op loonconflicten op de werkvloer. Het gevolg van dergelijke collectieve regelingen is dat beide arbeidsmarktpartijen bij het aangaan van een arbeidsruil aan regels gebonden zijn. De beschikkingsmacht van werkgevers over het arbeidsvermogen is dus begrensd door allerhande regels, bijvoorbeeld met betrekking tot de tijdstippen waarop de arbeidskracht wél en níet ingezet mag worden.

Kader 4.1 *De dubbele functie van de arbeidsmarkt: allocatie en herverdeling*

De arbeidsmarkt vervult een kernfunctie in onze moderne samenleving. Elke samenleving staat voor het probleem om taken die samenhangen met de voortbrenging van goederen en diensten, aan de daarvoor in aanmerking komende leden van de samenleving toe te delen. Dit allocatieproces kan op velerlei manieren plaatsvinden: op grond van tradities (bijvoorbeeld het beroep doorgeven 'van vader op zoon'), door dwang van bovenaf (bijvoorbeeld slavernij), via het marktmechanisme (waarbij eenieder zijn/haar diensten vrij kan aanbieden), via op onderling overleg berustende afspraken (denk aan teamwerk). Een tweede probleem waarvoor elke samenleving een oplossing moet zien te vinden, is de verdeling van de opbrengsten van productieve activiteiten, dat wil zeggen: de verdeling van de voortgebrachte goederen (indien ze voor direct gebruik bestemd zijn) of van het geld dat door de verkoop van deze goederen of diensten verkregen wordt. In onze moderne samenlevingen worden deze

twee problemen – het allocatie- en het verdelingsprobleem – via een en hetzelfde mechanisme opgelost: de arbeidsmarkt.

De arbeidsmarkt vervult dus een dubbele functie. Zij vervult een allocatiefunctie: via de arbeidsmarkt wordt bepaald welke personen welke arbeidstaken gaan vervullen. Als zodanig is de arbeidsmarkt een belangrijke schakel in het proces van productie van goederen en diensten. De arbeidsmarkt vervult tevens een verdelingsfunctie: via de arbeidsmarkt wordt vastgesteld welke beloning de personen voor het verrichten van de hun toegewezen arbeidstaken zullen ontvangen en dus ook welk aandeel van de opbrengsten naar de factor arbeid (werknemers) en welk aandeel naar de factor kapitaal (ondernemer, aandeelhouders) zullen gaan. De arbeidsmarkt bepaalt tevens op welke wijze de opbrengsten verdeeld worden tussen de verschillende categorieën werkenden.

De prijsvorming van arbeid waarvan in de onderstaande definitie van de arbeidsmarkt sprake is, verwijst naar de verdelingsfunctie van de arbeidsmarkt. Met name sociologen hebben zich beziggehouden met de verdelingsfunctie van de arbeidsmarkt en het verband met sociale ongelijkheid in de samenleving: zij vragen zich dan af welke kansen verschillende categorieën arbeidskrachten hebben op het bereiken van verschillend beloonde en gewaardeerde banen. In de hiernavolgende hoofdstukken zal de aandacht in hoofdzaak uitgaan naar de allocatiefunctie van de arbeidsmarkt. De verdelingsfunctie komt in dit hoofdstuk aan bod, met name waar we wijzen op ongelijke kansen tussen aanbieders op werkloosheid, of ongelijke kansen op een goed betaalde, inhoudelijk aantrekkelijke baan.

Er zijn nog tal van kanttekeningen bij het verschijnsel arbeidsmarkt te maken (bijvoorbeeld het feit dat er niet één, maar meerdere arbeidsmarkten bestaan). Voorlopig zijn de meest fundamentele opmerkingen aan de orde geweest en kunnen we deze begripsmatige verkenning afronden met een definitie die ontleend is aan de dissertatie van de Nederlandse socioloog Jacques van Hoof (1987). De arbeidsmarkt verwijst naar het totaal van ruil- en onderhandelingsprocessen dat plaatsvindt tussen de vragers en aanbieders van arbeidsvermogen en de daarmee samenhangende regels en institutionele arrangementen, waardoor zowel de allocatie als prijsvorming van arbeid tot stand komt (zie kader 4.1).

In de hiernavolgende hoofdstukken zal de aandacht in hoofdzaak uitgaan naar de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk beschrijven we ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt: hoe heeft de werkgelegenheid zich de afgelopen decennia in kwantitatief en kwalitatief opzicht ontwikkeld? Hoeveel banen zijn er bijgekomen en op welke wijze zijn deze banen verdeeld over de verschillende sectoren

van de economie? In welke mate wijken deze banen qua opleidings- en functieniveau, arbeidsduur, contractvorm en dergelijke af van de banen uit het recente verleden? Welke verklaringen zijn er voor verschuivingen aan de vraagzijde (bijvoorbeeld flexibilisering) te geven? In paragraaf 2 van dit hoofdstuk gaan we echter eerst in op een verschijnsel dat de arbeidsmarkten in de meeste westerse landen sinds de eerste oliecrisis van 1973 kenmerkt: hoge en hardnekkige werkloosheid (of ruimer: inactiviteit). Dat veel mensen die dat willen, geen baan kunnen vinden (en daarom – soms langdurig – afhankelijk blijven van uitkeringen) wijst op het feit dat de arbeidsmarkt haar allocatiefunctie gebrekkig vervult. In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we de verschillende vormen van inactiviteit.

In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de keerzijde van de inactiviteit: de arbeidsparticipatie. We beschrijven de recente ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt: welke categorieën nemen in welke mate deel aan verschillende vormen van betaalde arbeid? Hoe zijn verschillen in arbeidsparticipatie tussen de verschillende aanbodcategorieën, bijvoorbeeld tussen laag- en hooggeschoolden, tussen autochtonen en allochtonen, tussen mannen en vrouwen te verklaren? In hoofdstuk 6 plaatsen we ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in een theoretisch perspectief.

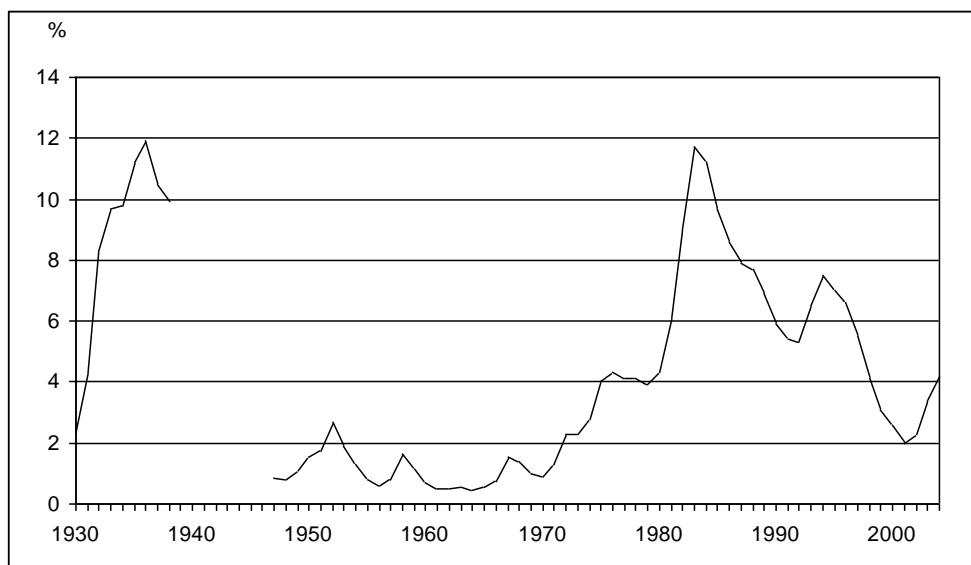
2 Werkloosheid, volledige werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk

Hoe valt er volledige werkgelegenheid te bereiken? Zal de werkloosheid ooit tot het verleden behoren? Dit waren de afgelopen decennia de belangrijkste vragen over de toekomst van de arbeidsmarkt. Immers, sinds in 1974, na de eerste oliecrisis, de werkloosheid begon op te lopen, is bestrijding van de werkloosheid in Nederland steeds een van de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid geweest. Weliswaar was werkloosheidsbestrijding soms ondergeschikt aan andere, bijvoorbeeld financieel-economische doelstellingen, terwijl op andere momenten het doel van volledige werkgelegenheid vanzelf, zonder gerichte actie, binnen bereik leek te komen. Maar dat neemt niet weg dat eigenlijk geen moment serieus werd getwijfeld aan de wenselijkheid én haalbaarheid van volledige werkgelegenheid.

Aan het streven naar volledige werkgelegenheid liggen twee veronderstellingen ten grondslag. De eerste luidt dat de situatie van volledige werkgelegenheid die in de jaren zestig bestond en in de jaren negentig terugkeerde, een min of meer 'normale' situatie is, terwijl een situatie van omvangrijke en hardnekkige werkloosheid een onwenselijke uitzonderingstoestand is. De tweede veronderstelling is dat het overbruggen van de kloof die ons scheidt van volledige werkgelegenheid, het hoofddoel dient te zijn van het arbeidsmarktbeleid.

Beide veronderstellingen zijn minder vanzelfsprekend dan wellicht schijnt. In de laatste dertig jaar waren er beduidend meer jaren met een hoge dan met een lage werkloosheid. Het is dan ook twijfelachtig of volledige werkgelegenheid als een 'normale' situatie kan worden aangemerkt, waarvan alleen in 'bijzondere' situaties wordt afgeweken. Ook als we een langere periode, de 20ste eeuw bijvoorbeeld, in ogeschouw nemen, blijkt een omvangrijke werkloosheid eerder de regel en volledige werkgelegenheid de uitzondering te zijn (figuur 4.1). Alleen in de kwarteeuw volgend op WO II bleef de werkloosheid (op het jaar 1952 na) steeds beneden de 100.000, ofwel zo'n 2,5% van de beroepsbevolking. Zo bezien is er geen reden waarom het vanzelfsprekend zou zijn dat we naar een situatie van volledige werkgelegenheid zullen terugkeren.

FIGUUR 4.1
Werkloosheidspercentage, 1930-2004



Evenmin is het vanzelfsprekend om de omvang en hardnekkigheid van de werkloosheid als het belangrijkste criterium voor het functioneren van de arbeidsmarkt te beschouwen. Dat volgt al uit het feit dat de werkloosheid, ook als deze naar algemene maatstaven hoog is, in Nederland toch vrijwel nooit boven de 10% van de beroepsbevolking uitkomt. Dat was alleen in de jaren 1934-37 en 1983-84 het geval. Ofwel: omvangrijke werkloosheid betekent zelden dat van de tien mensen die willen werken, er meer dan één onvrijwillig zonder werk zit. Hierbij

moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er naast de officieel geregistreerde werkloosheid een aanzienlijke ‘verborgen’ werkloosheid is (zie kader 4.2 over verschillende werkloosheidsdefinities). Hiertoe behoren onder meer personen die zich ontmoedigd van de arbeidsmarkt hebben teruggetrokken omdat er toch geen kans op werk is (voornamelijk vrouwen), ouderen vanaf 57,5 jaar met een werkloosheidsuitkering die van de sollicitatieplicht zijn ontheven, en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die feitelijk als werkloos moeten worden beschouwd.

Kader 4.2 *Definities van werkloosheid*

Zowel een beschrijving van de ontwikkeling van de werkloosheid in de tijd als een vergelijking van de werkloosheidsgraad tussen verschillende landen wordt bemoeilijkt doordat er verschillende definities van werkloosheid in omloop zijn. Bovendien worden die definities nog regelmatig aangepast.

Momenteel is de officiële definitie van de werkloosheid in Nederland de *werkloze beroepsbevolking*. Deze omvat personen van 15 tot en met 64 jaar die niet of minder dan 12 uur per week werken én die verklaren ten minste 12 uur per week te willen werken, daarvoor direct beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om dergelijk werk te vinden. Deze definitie sluit aan bij de officiële internationaal gehanteerde definitie van het *International Labour Office* (ILO), met als belangrijkste verschil dat daarin geen ondergrens voor het aantal uren wordt gehanteerd. De ILO-definitie wordt ook door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gebruikt om een gestandaardiseerd werkloosheidscijfer voor de aangesloten landen te berekenen.

Tot 2002 gold in Nederland een andere officiële werkloosheidsdefinitie, namelijk die van de *geregistreerde werkloosheid*. Hiertoe werden alleen personen gerekend die stonden ingeschreven bij een arbeidsbureau en direct beschikbaar waren voor een baan van 12 uur of meer per week.

De CWI's of Centra voor Werk en Inkomen, zoals de arbeidsbureaus in Nederland tegenwoordig heten, hanteren nog een derde werkloosheidsdefinitie, namelijk die van de *ingeschreven niet-werkende werkzoekenden*. In deze definitie wordt geen urengrens gehanteerd en worden evenmin eisen gesteld aan het zoekgedrag en aan de onmiddellijke beschikbaarheid voor werk. Deze definitie is dus aanzienlijk ruimer dan die van de werkloze beroepsbevolking. Bovendien is er sprake van een aanzienlijke ‘bestandsvervuiling’: personen die nog wel bij de arbeidsbureaus staan geregistreerd maar feitelijk al aan het werk zijn of niet (meer) beschikbaar zijn voor betaald werk.

Tot slot publiceert het CBS ook nog een veel ruimer cijfer voor het zogeheten *onbenutte arbeidsaanbod*, dat zijn alle personen die niet of minder dan 12 uur per week werken en werk voor ten minste 12 uur per week werk zouden willen hebben. Hierbij wordt noch de eis van inschrijving bij het arbeidsbureau, noch de eis van onmiddellijke beschikbaarheid of actief zoekgedrag gesteld. In tabel 4.1 worden de omvang van de werkloosheid en de hoogte van het werkloosheidspercentage volgens verschillende definities vermeld.

TABEL 4.1

Omvang van de werkloosheid en het werkloosheidspercentage volgens verschillende definities, 2003

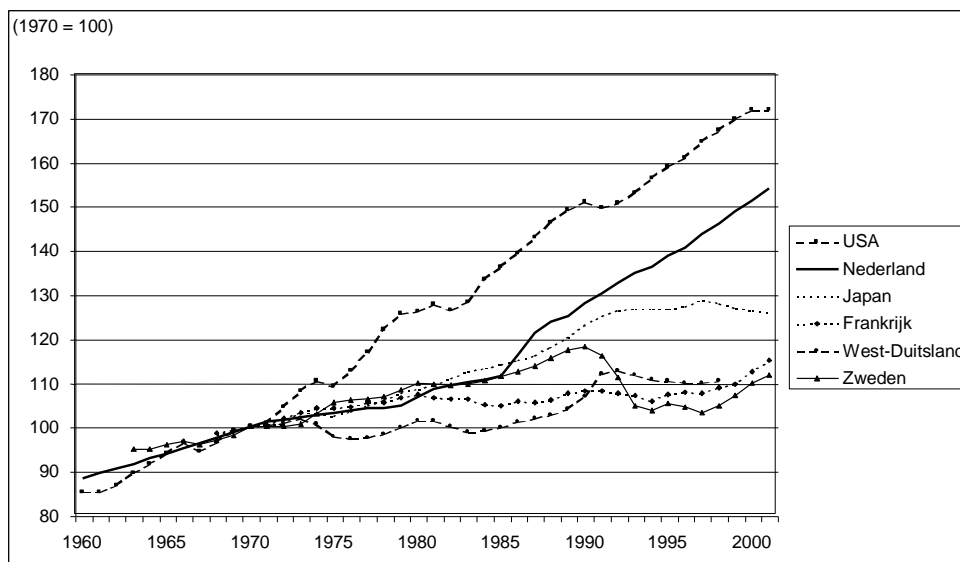
<i>definitie</i>	<i>aantal x 1 000</i>	<i>in procenten van beroepsbevolking</i>
werkloze beroepsbevolking	396	5,3
geregistreerde werkloosheid	255	3,4
gestandaardiseerde werkloosheid (OESO)	355	4,2
ingeschreven niet-werkende werkzoekenden	695	9,3

Hoewel er een redelijke mate van doorstroming in en uit de werkloosheid is en het aantal personen die ooit met werkloosheid te maken krijgen, aanzienlijk groter is dan het bestand aan werklozen op een bepaald moment, 'raakt' een hoge werkloosheid toch slechts een kleine minderheid van de beroepsbevolking direct. Voor al die anderen die nooit of alleen in het verleden (bijvoorbeeld aan het begin van hun loopbaan) met werkloosheid zijn geconfronteerd, zijn andere aspecten van de arbeidsmarkt minstens even belangrijk: het loon, de arbeidstijden, de inrichting van de arbeidsorganisatie, de arbeidsverhoudingen, enzovoorts. Hoewel een schets van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt onvolledig zou zijn zonder aandacht voor de werkloosheid, zou ze tegelijkertijd tekortschieten als ze zich zou beperken tot de kwantitatieve ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Kwalitatieve ontwikkelingen zijn zeker zo bepalend voor het beeld van de arbeidsmarkt, en minstens even belangrijk bij het waarderen en beoordelen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk worden daarom naast de kwantitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod (werkloosheid en inactiviteit; zie paragraaf 3.2) en de overgangen tussen werk en inactiviteit (paragraaf 3.3), nadrukkelijk ook de kwalitatieve aspecten van de werkgelegenheid belicht (zie paragraaf 3.4). Deze aanpak staat ons toe, een globaal overzicht van de huidige situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt te schetsen (paragraaf 3.5).

3.1 DRIE ANTWOORDEN OP ÉÉN VRAAG: HOE HEEFT DE WERKGELEGENHEID ZICH ONTWIKKELD?

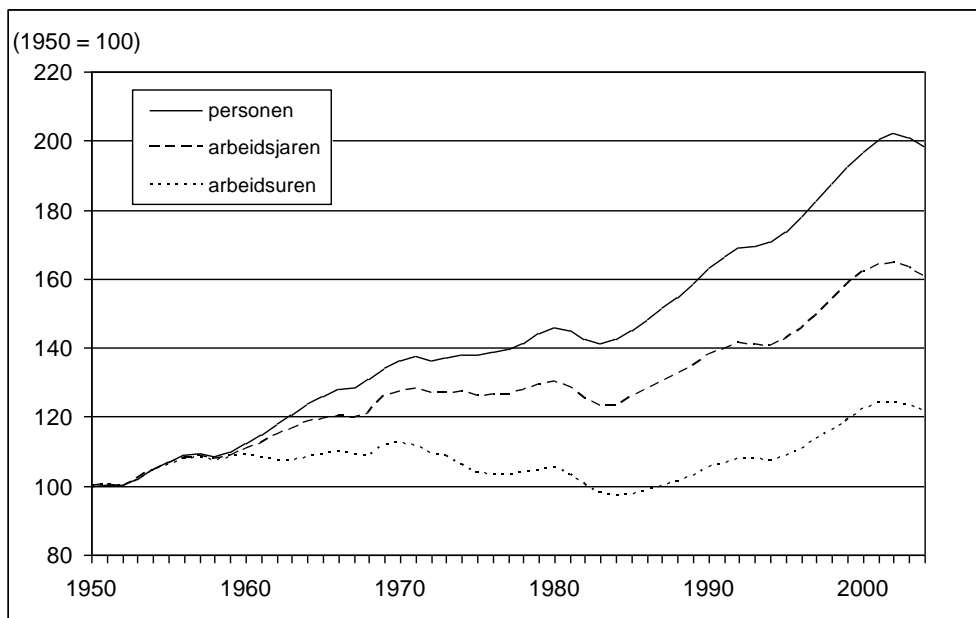
Het lijkt een simpele vraag: hoe heeft de werkgelegenheid in Nederland zich in de afgelopen decennia ontwikkeld? Het antwoord wordt echter in sterke mate bepaald door het antwoord op de vraag die eraan vooraf dient te gaan: wat wordt met 'werkgelegenheid' bedoeld? Wordt onder 'werkgelegenheid' het aantal werkzame personen verstaan, dan vertoont de werkgelegenheid in Nederland een vrijwel continu stijgende trend: tussen 1970 en 2001 is het aantal werkenden met 54% gegroeid van 4,8 tot 7,3 miljoen. Internationaal gezien is dat een knappe prestatie (figuur 4.2). In de meeste andere Europese landen nam de werkgelegenheid in personen tussen 1970 en 2001 met niet meer dan 5 tot 15% toe. De prestatie van Nederland overtreft ook die van Japan ruimschoots (een werkgelegenheidsgroei van 26%) en blijft alleen achter bij de werkgelegenheidsgroei van de Verenigde Staten (een toename met 72%) (OECD, *Labour market statistics database*). Doordat de gemiddelde economische groei in de verschillende westerse industrielanden (met uitzondering van Japan) elkaar niet veel ontliep, betekent dit dat de economische groei in de VS en Nederland veel arbeidsintensiever was dan in de meeste andere Europese landen. In deze twee landen kwam, met andere woorden, per procent economische groei een hogere banengroei tot stand.

FIGUUR 4.2
Werkgelegenheidsontwikkeling, 1960-2001



FIGUUR 4.3

Werkgelegenheid in personen, arbeidsjaren en arbeidsuren, 1950-2004



Door het aantal werkende personen te tellen, worden echter verschillende grootheden bij elkaar opgeteld. Iemand met een deeltijdbaantelt dan even zwaar mee als iemand met een volledige baan. Het feit dat Nederland het in vergelijking met naburige landen goed heeft gedaan, kan voor een deel worden toegeschreven aan het grote aantal Nederlanders die in deeltijd werken. Hiervoor kan worden gecorrigeerd door alle banen om te rekenen naar volledige arbeidsjaren. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat twee halftijdse banen voor evenveel tellen als één voltijdbaant. Terwijl het aantal werkzame personen tussen 1950 en 2004 bijna is verdubbeld, is de werkgelegenheid in arbeidsjaren 'slechts' met 60% toegenomen (figuur 4.3) (CBS, *Historische reeksen Arbeidsrekeningen*).

Er kan nog een andere correctie plaatsvinden op de cijferreeksen. Een volledig arbeidsjaar is immers geen onveranderlijke grootheid. Als de werkweek wordt verkort, bijvoorbeeld van 40 naar 36 uur, dan wordt ook een arbeidsjaar korter (in dit geval 10%). Door de verkorting van de normale werkweek en de toename van vakantie- en andere verlofdagen, is het volledige arbeidsjaar in de loop van de jaren aanzienlijk korter

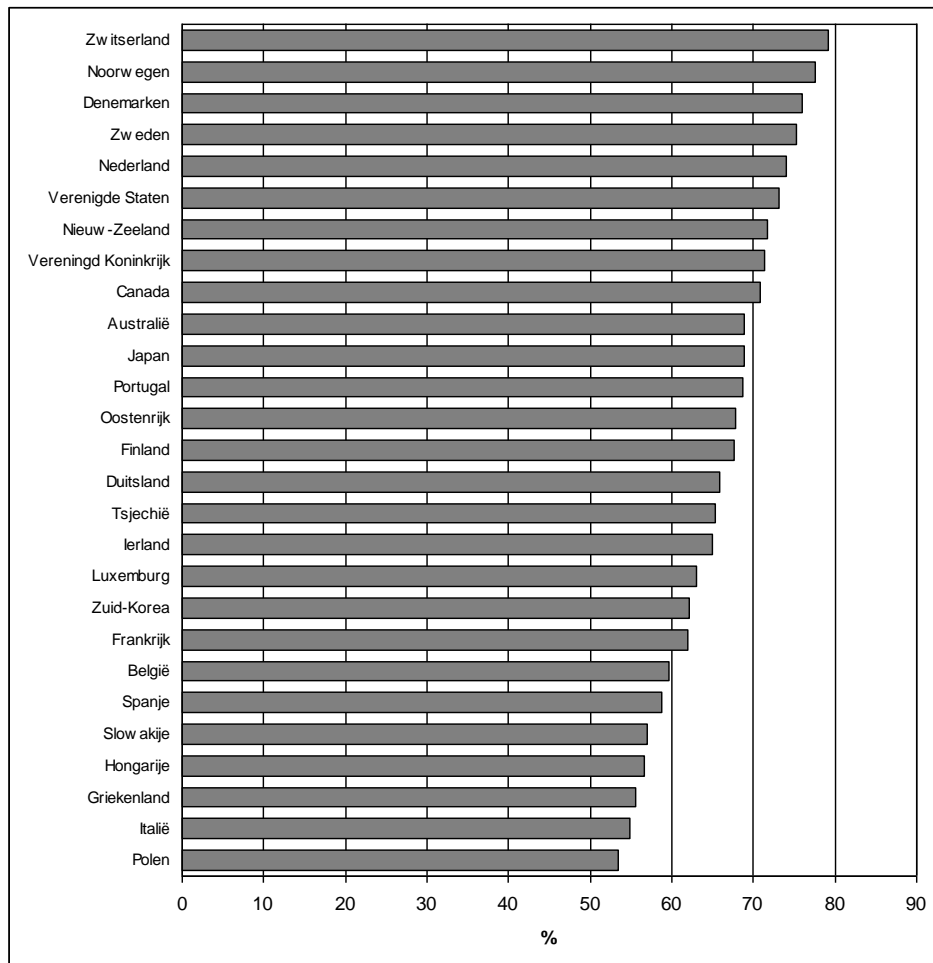
geworden. In 1950 omvatte een arbeidsjaar 2280 uur, in 2004 nog maar 1726 uur. Wordt de werkgelegenheid niet in arbeidsjaren maar in arbeidsuren per jaar uitgedrukt, dan krijgen we een geheel ander beeld van de werkgelegenheidsontwikkeling in Nederland. Tussen 1950 en 2004 blijkt het totale aantal arbeidsuren slechts met 21% te zijn toegenomen. Het aantal jaren waarin sprake was van een afname, namelijk 21 was niet erg veel kleiner dan het aantal jaren met een toename, te weten: 33. Terwijl het arbeidsvolume in een halve eeuw met nog geen kwart is gegroeid, is het aantal werkende personen in die periode verdubbeld. De groei van het aantal werkenden is derhalve voor het grootste deel te danken geweest aan het feit dat een gegeven hoeveelheid werk over steeds meer personen is verdeeld. Ofwel, gemiddeld genomen is de werkende Nederlander steeds minder gaan werken, deels door een verkorting van de wekelijkse en jaarlijkse arbeidsduur, deels doordat steeds meer mensen in deeltijd zijn gaan werken.

3.2 ARBEIDSPARTICIPATIE EN INACTIVITEIT

De omvang van de werkgelegenheid kan nog op een andere manier worden bekeken, namelijk door ze te vergelijken met de totale bevolkingsomvang. Meestal beperkt men zich daarbij tot de bevolking van 15-64 jaar, waaruit vrijwel de gehele werkzame bevolking afkomstig is en die daarom de potentiële beroepsbevolking of recruiteringsbevolking wordt genoemd. Door de sterke groei van het aantal werkenden in Nederland in de afgelopen decennia, is het niveau van arbeidsparticipatie gestaag gegroeid. Behoorde Nederland in de jaren tachtig nog tot de landen met een relatief lage arbeidsparticipatie, inmiddels heeft Nederland zich tussen de koplopers genesteld (figuur 4.4). Met een netto-participatiegraad (dat is het aantal werkenden in de potentiële beroepsbevolking) van 74% (op basis van de internationale definitie waarin geen ondergrens van 12 uur wordt gehanteerd), moet Nederland alleen drie Scandinavische landen en Zwitserland voor laten gaan. De Nederlandse participatiegraad is nog iets hoger dan in de Verenigde Staten en ligt ruim boven het niveau van de andere Europese landen (OECD, *Labour force statistics*).

FIGUUR 4.4

Netto-participatiegraad (in % van de bevolking 15-64 jaar), 2001



De sterke stijging van de arbeidsparticipatie in Nederland is vooral te danken geweest aan de snelle groei in de arbeidsdeelname van vrouwen. Lange tijd behoorde het percentage Nederlandse vrouwen dat betaald werk heeft tot de laagste van Europa. Sinds de jaren tachtig zijn Nederlandse vrouwen echter massaal de arbeidsmarkt ingestroomd, waardoor hun participatiegraad met 67% inmiddels net boven het Europese gemiddelde van 66% ligt. In landen als Denemarken, Zweden, Noorwegen en Zwitserland is de arbeidsdeelname van vrouwen echter nog altijd beduidend hoger, namelijk rond 75% (OECD, *Labour force statistics*).

TABEL 4.2
Arbeidsmarktpositie van de bevolking van 15-64 jaar, 2000

	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
	<i>x 1 000</i>			<i>in % van totaal</i>		
totaal	10821	5488	5333	100	100	100
werkend	7443	4301	3142	69	78	59
w.v. werknemer*	6877	3929	2948	64	72	55
zelfstandige	567	372	195	5	7	4
w.v. uitkeringsontvanger	555	318	237	5	6	4
niet-werkend	3378	1187	2191	31	22	41
w.v. werkloos	228	105	123	2	2	2
w.v. uitkeringsontvanger	1399	682	717	13	12	13
scholier/student**	492	251	241	5	5	5
overige**	1486	253	1233	14	5	23

* personen die geen zelfstandige zijn

** personen die geen werk hebben en geen uitkering ontvangen

De keerzijde van de arbeidsparticipatiegraad is de mate van inactiviteit. Vaak wordt deze term alleen gebruikt voor niet-werkenden die een socialezekerheidsuitkering ontvangen. Maar als we de term ruimer interpreteren, dan gaat het om alle personen die geen (betaald) werk verrichten. Ook als we ons beperken tot de bevolkingsgroep van 15-64 jaar, omvat de inactiviteit veel meer dan alleen werkloosheid. Van werkloosheid wordt pas gesproken als iemand onvrijwillig zonder werk zit maar wel beschikbaar is voor en in staat tot betaalde arbeid. Het grootste deel van de 'inactieven' in Nederland behoort niet tot deze categorie. In tabel 4.2 worden de verschillende vormen van 'inactiviteit' in de bevolking van 15-64 jaar samengevat: 31% van de 15-64-jarigen (3,4 miljoen personen) heeft geen betaald werk en daarvan ontvangt ruim de helft (1,9 miljoen personen) een sociale uitkering. Overigens bevindt zich ook onder de werkenden nog een aanzienlijke groep van ruim een half miljoen personen die een sociale uitkering ontvangen. Het gaat hierbij onder meer om mensen die gedeeltelijk werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. De zogeheten i/a-ratio, het aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden, bedraagt daarmee 26. Inclusief uitkeringsgerechtigden van 65 jaar en ouder bedraagt de i/a-ratio 56.¹ Een numeriek omvangrijke categorie inactieven wordt gevormd door de huisvrouwen; zij zijn niet beschikbaar voor betaald werk, omdat zij hun tijd aan het huishouden en de zorg voor kinderen besteden. Hoewel deze

categorie met de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen geleidelijk krimpt, gaat het nog altijd om zo'n 1,2 miljoen vrouwen, iets minder dan een kwart van de vrouwelijke bevolking van 15-64 jaar.² Daarnaast zijn er nog 170.000 alleenstaande of gescheiden vrouwen die een bijstandsuitkering ontvangen en die veelal niet beschikbaar (hoeven te) zijn voor de arbeidsmarkt vanwege de zorg voor (kleine) kinderen. In het verleden waren vrijwel alle gescheiden vrouwen met een bijstandsuitkering vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Met ingang van 1 januari 1996 is de bijstandswet echter veranderd, waardoor in beginsel iedere bijstandsgerechtigde zich beschikbaar dient te houden voor betaald werken. Alleenstaande ouders met een jongste kind onder de 5 jaar zijn hiervan echter uitgezonderd.

Een tweede belangrijke groep inactieven die niet werkloos zijn, zijn de arbeidsongeschikten en vervroegd gepensioneerden. Ruim een miljoen personen onder 65 jaar, vooral oudere mannen, ontvangen een arbeidsongeschiktheidsuitkering (AAW/WAO), een VUT-uitkering of een pensioenuitkering. Bij arbeidsongeschikten gaat het om personen die, vanwege hun gezondheid, niet kunnen werken, bij vutters en gepensioneerden om personen die, vanwege hun leeftijd, niet meer hoeven te werken. In de praktijk is het verschil overigens niet altijd zo duidelijk. Onder de arbeidsongeschikten bevindt zich waarschijnlijk een fors aantal verborgen werklozen: personen die wel zouden kunnen werken maar op min of meer oneigenlijke gronden van arbeid zijn vrijgesteld. In feite is de WAO in de jaren zeventig en tachtig, met stilzwijgende instemming van de vakbeweging, op grote schaal door het bedrijfsleven gebruikt om overtollig personeel op een sociaal aanvaardbare wijze te laten afvloeien. Door aanscherping van de keuringseisen is het aandeel verborgen werkloosheid in de WAO vanaf de jaren tachtig echter teruggelopen. Tegenover de verborgen werkloosheid in de WAO staat dat waarschijnlijk een deel van de oudere werknemers voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd arbeidsongeschikt zou zijn verklaard als zij niet eerder via een VUT-regeling vervroegd zouden zijn uitgetreden.

Het half miljoen scholieren en studenten vanaf 15 jaar dat geen werk heeft vormt een derde groep niet-werkloze inactieven. Overigens heeft inmiddels een iets grotere groep scholieren en studenten (bijna 600.000 personen) een bijbaan en deze worden in tabel 4.2 dan ook tot de werkenden gerekend. Binnen de leeftijdsgroep 15-24 jaar is er dan ook een aanzienlijke overlap tussen de categorieën 'schoolgaand' en 'werkend'.

Na aftrek van de bovenstaande categorieën resteren van de 3,4 miljoen inactieven tussen 15 en 64 jaar nog 'slechts' 270.000 werklozen. Sinds het begin van de jaren zeventig is het aantal werklozen in een paar grote sprongen toegenomen. Tussen 1973 en 1976 groeide de geregistreerde werkloosheid van 110.000 tot 211.000, om zich vervolgens op een niveau

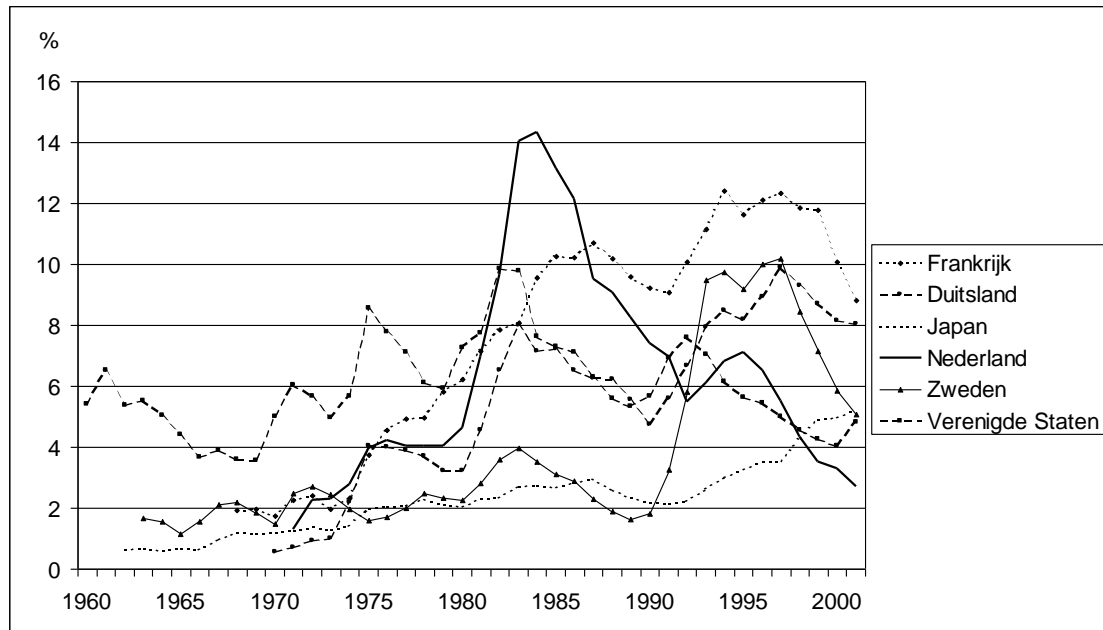
van ruim 200.000 te stabiliseren. Tussen 1980 en 1983 sprong de werkloosheid, na de tweede oliecrisis, opnieuw omhoog, van 217.000 tot 612.000. In de tweede helft van de jaren tachtig, toen de werkgelegenheid in recordtempo groeide, daalde het aantal werklozen geleidelijk tot 334.000, maar tussen 1992 en 1994 sprong ze opnieuw naar een niveau van bijna een half miljoen. Na 1994 daalde de werkloosheid weer bijna tot het niveau van begin jaren zeventig (146.000 geregistreerde werklozen in 2001), om de laatste jaren echter weer snel op te lopen (figuur 4.5).

Een patroon van een snelle stijging van de werkloosheid in de neergaande fase van de economische conjunctuur en een stabilisering of lichte daling in de opgaande fase, heeft zich in veel Europese landen voorgedaan (figuur 4.5). In een groot deel van de westerse wereld lag de werkloosheid in de jaren negentig daardoor op een structureel hoger niveau dan in de jaren zeventig. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als 'hysteresis': werkloosheid heeft een zichzelf versterkend effect, waardoor ze niet vanzelf naar een laag evenwichtsniveau terugkeert. Een tweede gemeenschappelijk kenmerk van de meeste westerse landen is dat het aandeel langdurig werklozen sterk is toegenomen. In Nederland zat in 1975 slechts één op de acht werklozen langer dan een jaar zonder werk. In het midden van de jaren tachtig was dit opgelopen tot de helft van de werklozen, maar in 2003 was dit aandeel weer afgenomen tot iets meer dan een kwart.

Opvallend is dat deze verschijnselen zich in de VS niet hebben voorgedaan: daar schommelt het werkloosheidspeil rond hetzelfde niveau als in de jaren zeventig (dat toen overigens wel beduidend hoger was dan hier, nl. 6 à 7%), terwijl slechts één op de acht werklozen langdurig zonder werk zit. Het is dan ook geen toeval dat nogal wat mensen die zoeken naar een oplossing voor onze hoge structurele werkloosheid, met een scheef oog naar de VS kijken.

FIGUUR 4.5

Gestandaardiseerd werkloosheidspercentage, 1960-2001



Werkloosheid – en vooral langdurige werkloosheid – wordt door degenen die het treft, over het algemeen erg negatief ervaren. Een ruime meerderheid van de werklozen vindt de nadelen van werkloosheid zwaarder wegen dan de voordelen; slechts een kleine minderheid (rond de 10%) kent aan de voordelen het meeste gewicht toe. Werklozen hebben, in vergelijking met werkenden, gemiddeld een lager inkomen en maken vaker schulden. Hun gezondheid is gemiddeld iets slechter dan van werkenden en zij hebben vaker lichamelijke en psychische klachten, al lijkt er geen significant verschil in 'stress' te zijn. Werklozen zijn minder vaak lid van een vereniging (inclusief politieke partijen en vakbonden), nemen minder vaak deel aan sociale en culturele evenementen en doen minder aan sport. Hoewel werklozen ook minder sociale contacten hebben dan werkenden (vooral met ex-collega's), minder uitgaan en vaker alleenstaand en/of ongehuwd zijn, zijn er nauwelijks aanwijzingen dat werkloosheid in een sociaal isolement resulteert (zie De Beer, 2001).

3.3 TRANSITIES OP DE ARBEIDSMARKT

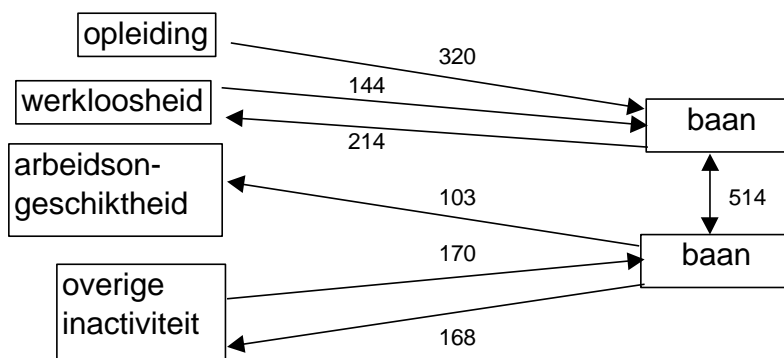
Als ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden beschreven is het gebruikelijk om de gemiddelde situatie in een bepaald jaar te vergelijken met die in een eerder jaar. Zo wordt de werkgelegenheidsgroei

doorgaans uitgedrukt als het verschil tussen het gemiddelde aantal banen of werkzame personen in dit jaar en het vorige jaar. Een dergelijke vergelijking van zogenaamde standsgrootheden kan ten onrechte de indruk wekken dat zij een volledig beeld geeft van de mutaties op de arbeidsmarkt. Als de werkgelegenheid tussen het jaar 2000 en het jaar 2001 met 149.000 werkzame personen is gegroeid, wordt dit al snel geïnterpreteerd als dat 149.000 personen een baan hebben gevonden. In werkelijkheid is het aantal personen dat werk vindt, echter veel groter. Zo zijn in 2000 634.000 niet-werkenden aan het werk gegaan. Tegelijkertijd zijn echter 485.000 werkenden gestopt met werken, doordat zij werkloos of arbeidsongeschikt werden, met pensioen gingen of voor het huishouden en de kinderen gingen zorgen. Daarnaast hebben in 2000 nog eens 514.000 werkenden een andere baan gevonden. De totale stroom tussen werken en niet-werken is dus veel groter dan de netto werkgelegenheidsgroei. De verandering in het standscijfer van de werkgelegenheid is gelijk aan het saldo van alle stromen of 'transities' tussen werken en niet-werken.

Dat er veel meer beweging op de arbeidsmarkt is dan uit de totaalcijfers van de werkgelegenheid blijkt, is lange tijd aan het zicht onttrokken doordat hierover nauwelijks cijfers voorhanden waren. Nog altijd is de informatie over stromen op de arbeidsmarkt veel schaarser dan over de gemiddelde stand in een bepaald jaar. Op basis van de beschikbare cijfers is in figuur 4.6 een beeld geschetst van de belangrijkste stromen tussen werken en niet-werken in het jaar 2000.

FIGUUR 4.6

Transities op de arbeidsmarkt in het jaar 2000 (x 1.000)



Uit figuur 4.6 blijkt dat van de 634.000 niet-werkenden die in 2000 aan het werk gingen er 144.000 werkloos waren, 320.000 schoolverlater en

170.000 herintreder of herintreedster (voornamelijk huisvrouwen die een baan vonden). Van de werkenden die stopten met werken werden er 214.000 werkloos, 103.000 arbeidsongeschikt en 42.000 gingen met vut of prepensioen.

Er komen in werkelijkheid overigens meer overgangen of transitieën voor dan in figuur 4.6 zijn weergegeven, maar daarover is geen betrouwbare informatie voorhanden. In het algemeen gaat het hierbij om relatief kleine stromen, bijvoorbeeld tussen overige inactiviteit en werkloosheid en tussen arbeidsongeschiktheid en pensioen.

In de visie van de Duitse socioloog Günther Schmid (1998) is het bevorderen van de overgangen of transitieën op de arbeidsmarkt een van de belangrijkste middelen om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Hij schetst een toekomstbeeld van een 'transitionele arbeidsmarkt' waarin deze transitieën zo soepel verlopen, dat het voor iedereen mogelijk is een optimale balans te vinden tussen werken en overige activiteiten. Langdurige onvrijwillige inactiviteit zou dan tot het verleden behoren. Werkenden zouden in staat zijn hun werk tijdelijk te onderbreken voor scholing of voor zorgactiviteiten. Mede hierdoor zouden werklozen en andere werkzoekenden gemakkelijker aan het werk kunnen komen. Waar nu vaak de stromen in één bepaalde richting overheersen (bijvoorbeeld van onderwijs naar werk in plaats van andersom en van werk naar arbeidsongeschiktheid in plaats van andersom), zouden overgangen in de toekomst in beide richtingen even gemakkelijk moeten verlopen. In paragraaf 4.2 komen we nog terug op het idee van de transitionele arbeidsmarkt.

3.4 KWALITATIEVE ONTWIKKELINGEN

Werkloosheid en de veranderingen in de verhouding tussen actieven en inactieven mogen dan het meest in het oog springen en de meeste publieke aandacht trekken, tegelijkertijd doen zich op de arbeidsmarkt andere ontwikkelingen voor die van even groot belang zijn. Dat in Nederland 7,5 miljoen personen, ofwel driekwart van de potentiële beroepsbevolking van 15-64 jaar, betaald werk verricht, zegt immers niet zoveel als niet duidelijk is om wat voor soort werk het gaat en onder welke omstandigheden het wordt verricht. Het overzicht van kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt moet derhalve worden aangevuld met een overzicht van kwalitatieve ontwikkelingen. Het is gebruikelijk om het begrip arbeid in kwalitatief opzicht in vier aspecten of dimensies te ontleden: de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen. Op de eerste drie van deze aspecten wordt hier

kort ingegaan (het vierde aspect, de arbeidsverhoudingen, komt nog aan bod in hoofdstuk 7 en 8).

Arbeidsinhoud

Ontwikkelingen in de arbeidsinhoud kunnen op meerdere manieren in beeld gebracht worden. In de eerste plaats kan men een uitspraak over veranderingen in de arbeidsinhoud baseren op het oordeel van de betrokkenen zelf. Men kan werknemers vragen of zij hun werk aantrekkelijk en uitdagend vinden. Op deze wijze krijgt men een redelijk gunstig beeld. Weinig werkenden vinden hun werk eentonig: 13% in 1980 en 7% in 2002. Steeds meer werkenden zeggen dat zij in hun werk ontplooiingsmogelijkheden hebben: 67% in 1977 en 78% in 2002. Ook neemt de autonomie van werkenden toe: het percentage werkenden dat zelf over de uitvoering van het werk kan beslissen steeg van 69% in 1997 naar 72% in 2002, en het percentage dat het werktempo zelf kan regelen van 59% naar 65% (CBS, POLS).

In de tweede plaats kunnen objectief waarneembare indicatoren voor de arbeidsinhoud gehanteerd worden, bijvoorbeeld de eisen die aan de uitvoerder van een functie worden gesteld. Zo doen zich in de beroepen- en sectorstructuur veranderingen voor die erop wijzen dat de eisen die aan de arbeidskrachten worden gesteld, toenemen. Een eerste opvallende trend zijn ontwikkelingen in de aandelen van de beroepen in de werkgelegenheid. In tabel 4.3 staan de aantallen van de werkzame beroepsbevolking naar beroepsklasse vanaf 1971. We zien een grote stijging van het aandeel van de specialisten en van de beleidsvoerende en hogere leidinggevende beroepen. Het aandeel van de beroepen in de sfeer van ambachten, industrie, transport en landbouw neemt af. Omdat dit de uitvoerende beroepen zijn, lijkt het aantal mensen met een typisch uitvoerende functie kleiner te worden. De percentages voor de dienstverlenende, commerciële en administratieve functies veranderen niet veel of variëren in de tijd. De veranderingen in de beroepenstructuur vormen een aanwijzing voor een toename van de vraag naar gekwalificeerde arbeid, vooral door de toename van de specialistische en beleidsvoerende functies.

TABEL 4.3

Verdeling van de werkgelegenheid naar beroepen, 1971-1999 (%)

	1971	1981	1990	1999
wetenschappelijke e.a. vakspecialisten	14,5	20,1	25,2	28,3
beleidvoerende en hogere leidinggevende functies	2,4	2,7	4,8	6,0
administratieve functies	16,8	19,2	18,8	18,4
commerciële functies	11,3	10,6	9,7	10,3
dienstverlenende functies	9,3	11,5	10,1	10,0

agrarische beroepen, vissers e.a.	6,8	5,6	5,1	3,6
ambachts-, industrie-, transportberoepen e.d.	38,8	30,2	26,3	22,8
militairen	0,0	1,9	1,5	0,6
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

TABEL 4.4

Verdeling van de werkgelegenheid naar functieniveau (%) en gemiddeld functieniveau, 1960-2002

functieniveau*	1960	1971	1977	1985	functieniveau**	1985	1990	1995	2000	2002
1	8	11	8	9	elementair	7	7	7	7	7
2	19	21	28	20	lager	34	30	25	24	23
3+4	57	43	39	41	middelbaar	39	39	39	39	39
5+6	15	23	21	24	hoger	15	18	18	20	21
7	1	3	4	6	wetenschappelijk	5	7	7	9	9
gem.	3,37	3,49	3,40	3,63		2,77	2,88	2,94	3,00	3,01

* Op basis van de indeling van Huijgen et al. in 7 functieniveaus

** Op basis van de indeling van het CBS in 5 beroepsniveaus

Het meest objectieve criterium voor ontwikkelingen in de arbeidsinhoud dat voorhanden is, is het vereiste opleidingsniveau voor een functie. Hoewel ook dit lastig objectief te meten is, kan zonder veel voorbehoud worden gesteld dat vanuit deze invalshoek het gemiddelde functieniveau de afgelopen decennia vrij sterk is gestegen (zie tabel 4.4). Bij de indeling naar functieniveau zijn de beroepen beoordeeld op het vereiste opleidingsniveau, de mate van zelfstandigheid, en de tijd die nodig is om de vereiste vaardigheden aan te leren. Hierbij is tot 1985 een indeling in zeven functieniveaus gebruikt (Huijgen, 1989) en vanaf 1985 de officiële indeling van het CBS op basis van vijf functieniveaus. De cijfers voor en na 1985 zijn dan ook niet geheel vergelijkbaar. Niettemin is de trend duidelijk. Het aandeel van de hoogste functies (op academisch niveau) is gestaag gegroeid, van 1% in 1960 naar 9% in 2002. Ook het aandeel van de functies direct onder het hoogste niveau is toegenomen. Het aandeel van de middelbare functies kromp tussen 1960 en 1985, maar heeft zich daarna gestabiliseerd. Voortgaande krimp doet zich sinds 1977 voor bij de lagere functies. Opvallend genoeg geldt dit echter niet voor de allerlaagste functies, waarvoor geen enkele opleidingseis wordt gesteld. Dit onderste segment van de arbeidsmarkt is al veertig jaar lang betrekkelijk stabiel. De combinatie van groei in de bovenste helft van de functiestructuur en stabiliteit of krimp in de

onderste helft leidt tot een gestage stijging van het gemiddelde functieniveau (zie tabel 4.4). Tussen 1960 en 2002 steeg dit met gemiddeld 0,4% per jaar. Hieruit valt te concluderen dat de opleidingseisen die worden gesteld aan de werkzame beroepsbevolking, gedurende die periode strenger zijn geworden.

Kader 4.3 *Ontwikkelingen in de werkgelegenheid en functieniveau naar sector*

De ontwikkeling van de functiestructuur verschilt naar sector. Het is in de loop van deze eeuw veel gemakkelijker gebleken de productie in de landbouw en de industrie te rationaliseren, dan in de diensten. Uit tabel 4.5 wordt duidelijk dat de werkgelegenheid in de landbouw sinds 1947 voortdurend kleiner is geworden. De omvang van de werkgelegenheid in de industrie is sinds de Tweede Wereldoorlog eerst toegenomen, maar neemt vanaf de jaren zestig af. Daarentegen neemt de werkgelegenheid in de dienstverlening toe. De werkgelegenheid in de niet-commerciële diensten (hieronder vallen de gezondheidszorg, het onderwijs en het openbaar bestuur) nam in de jaren zeventig sterk toe, maar kalfde in de jaren tachtig, onder invloed van het beleid van bezuinigingen bij de overheid, weer wat af. De werkgelegenheid in de commerciële dienstverlening nam sinds het begin van de jaren tachtig fors toe. Het is niet geheel duidelijk in welke mate deze trends zullen doorzetten. De ontwikkeling hangt sterk af van de mate waarin diensten geautomatiseerd kunnen worden. De afgelopen jaren zijn veel diensten in de sfeer van opslag en verwerking van informatie geautomatiseerd. Anderzijds lijken diensten met een sterk persoonsgebonden of zorgkarakter moeilijk te automatiseren.

De veranderingen in de beroepen- en de functiestructuur hangen gedeeltelijk samen met deze ontwikkelingen in de werkgelegenheid naar sector. De functie-eisen, en dus de functieniveaus, verschillen per sector. In de landbouw en visserij zijn de functie-eisen over het geheel genomen het laagst. Aan de werknemers in de industrie en de commerciële dienstverlening worden hogere eisen gesteld dan aan die in de primaire sector. De functie-eisen zijn echter het hoogst in de niet-commerciële dienstverlening. Een deel van de verandering van functie-eisen komt voor rekening van de verandering in de sectorstructuur, doordat het aandeel van de landbouw daalde en van de niet-commerciële dienstverlening steeg.

Toch wordt maar een deel van de verandering in functie-eisen veroorzaakt door de verandering van de aandelen van de sectoren in de werkgelegenheid. Een veel groter deel van de stijging in de functie-eisen wordt veroorzaakt door de verandering van het functieniveau *binnen* de sectoren. Daarbij tekenen zich duidelijke trends af. In de industrie verdwijnt het eenvoudige werk als gevolg van automatisering. Daardoor

zijn vooral functies op het lage niveau verdwenen. In de commerciële dienstverlening, waar automatisering veel moeilijker te realiseren is, nam tussen 1960 en 1977 vooral het aandeel lagere functies toe. In de niet-commerciële dienstverlening verandert de functiestructuur relatief weinig.

TABEL 4.5

Verdeling van de werkzame beroepsbevolking naar bedrijfsklassen, 1947-2002 (%)

	1947	1960	1971	1981	1991	2002
Lanbouw, visserij	19	12	6	5	4	3
Industrie, bouwnijverheid	37	44	38	33	27	22
Commerciële dienstverlening	21	28	23	35	35	41
Niet-commerciële dienstverlening	23	16	33	27	34	34
Totaal	100	100	100	100	100	100

TABEL 4.6

Ontwikkeling functieniveau in de industrie en in de diensten (in % per sector)

	1960	1977	1985	2002
industrie				
laag	35	36	30	30
midden	56	45	46	53
hoog	9	18	24	18
commerciële diensten				
laag	26	46	45	37
midden	61	35	35	37
hoog	12	20	19	27
niet-commerciële diensten				
laag	14	19	13	17
midden	45	35	40	37
hoog	41	46	46	46

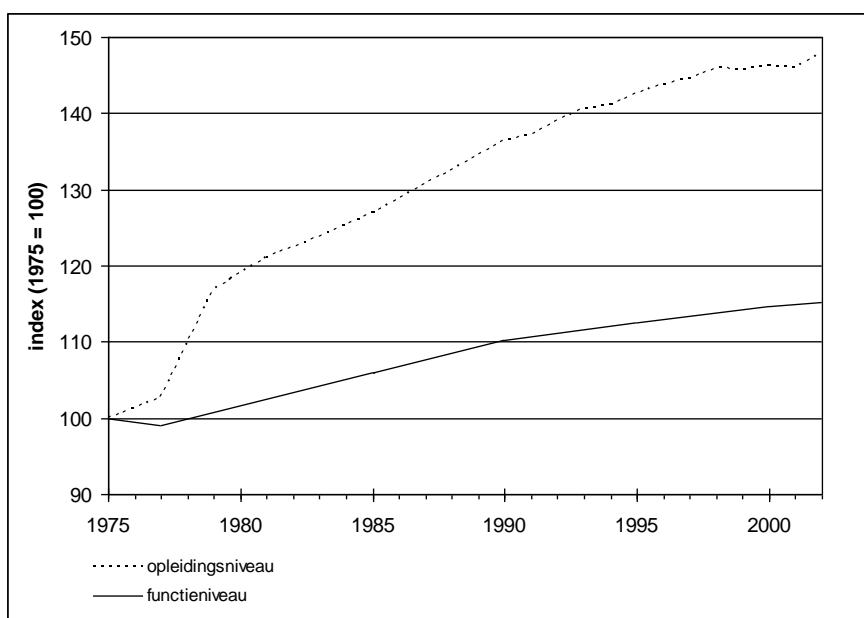
Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende conclusies. In de eerste plaats zijn in de beroepenstructuur de aandelen van de specialistische en leidinggevende functies gegroeid, terwijl de aandelen van de beroepen in de ambachten, de industrie, het transport en de landbouw kleiner zijn geworden. Parallel hiermee stijgt de vraag naar

hoger gekwalificeerd personeel. De analyse van de ontwikkeling van het functieniveau ondersteunt dit beeld. In de tweede plaats is de verdeling van de totale werkgelegenheid over de verschillende sectoren de afgelopen decennia veranderd (zie kader 4.3). Het aandeel van de landbouw en de industrie in de werkgelegenheid is afgenomen, terwijl het aandeel van de dienstverlening is toegenomen. Voor een deel verklaart deze sectorale verschuiving in de werkgelegenheid de stijging in de functie-eisen. Maar daarnaast zijn ook binnen de sectoren de functie-eisen veranderd. Vooral in de industrie is veel 'eenvoudig' werk verdwenen, terwijl in de commerciële dienstverlening het aandeel 'eenvoudig' werk juist is toegenomen.

Het voorafgaande mag niet tot de conclusie leiden dat er zich op het vlak van de arbeidsinhoud geen problemen voordoen. Immers, het niveau van de banen op de Nederlandse arbeidsmarkt neemt sedert 1960 toe, maar het opleidingsniveau van de mensen op die banen is nog veel sterker toegenomen (zie figuur 4.6). Het gevolg daarvan is dat de kansen van werknemers op een baan die past bij hun opleidingsniveau, kleiner zijn geworden. Er is sprake van een gestaag toenemende overscholing: in 1995 werkte maar liefst 38% van de werknemers onder zijn of haar opleidingsniveau, in 1971 was dat nog maar 17%. Tezelfdertijd neemt de neerwaartse verdringing op de arbeidsmarkt toe (zie ook hoofdstuk 5): banen worden in toenemende mate bezet door werknemers die daarvoor een hogere dan noodzakelijke opleiding hebben. Vooral de laagst geschoolden zijn daarvan het slachtoffer: zij ondervinden steeds meer concurrentie van hoger geschoolden voor banen op lager functieniveau en worden zo relatief meer werkloos.

FIGUUR 4.7

Gemiddeld functieniveau en opleidingsniveau 1975-2002 (Asselberghs, Batenburg, Huijgen en De Witte 1998; CBS, *Statline*)



Arbeidsomstandigheden

Een tweede kwalitatief aspect van de arbeid betreft de arbeidsomstandigheden. Hiertoe behoren zowel de fysieke arbeidsomstandigheden, zoals vuil, lawaai, hitte, stank of gevaar, als de psychische omstandigheden, zoals de werkdruk. Ten aanzien van de fysieke arbeidsomstandigheden is er de laatste 20 jaar betrekkelijk weinig veranderd. Ruwweg de helft van de werkenden heeft in de arbeidssituatie met een of meer belastende omstandigheden te maken. Wel is er sprake van een verschuiving van gevaarlijk werk – dat afnam van 11% in 1980 tot 5% in 2002 – naar lichamelijk zwaar werk, waarmee steeds meer werkenden te maken hebben: 21% in 1977 en 26% in 1993, waarna dit percentage weer licht is gedaald.

Met betrekking tot de psychische belasting is er sprake van een opmerkelijke toename van het aantal personen met een hoog werktempo. Hun aandeel groeide van 39% in 1977 tot 56% in 1993, waarna dit aandeel zich min of meer heeft gestabiliseerd. Verder vertoont 10% van de werknemers symptomen van psychische uitputting. Deze cijfers zijn overigens gebaseerd op het oordeel dat de werkenden zelf in een enquête (het Periodiek Onderzoek naar de Leefsituatie POLS van het CBS) over hun arbeidsomstandigheden uitspreken. Het kan daarom niet geheel worden uitgesloten dat de gesignaleerde trends meer zeggen over veranderingen in de beleving van de arbeidsomstandigheden dan over de feitelijke veranderingen. Niettemin is er weinig reden om in algemene zin van een duidelijk positieve of negatieve ontwikkeling in de arbeidsomstandigheden te spreken. De aard van de werkbelasting is wel veranderd (van fysieke naar psychische belasting), maar daaruit kan niet op objectieve gronden worden geconcludeerd dat er over het geheel genomen van een verbetering of verslechtering sprake is.

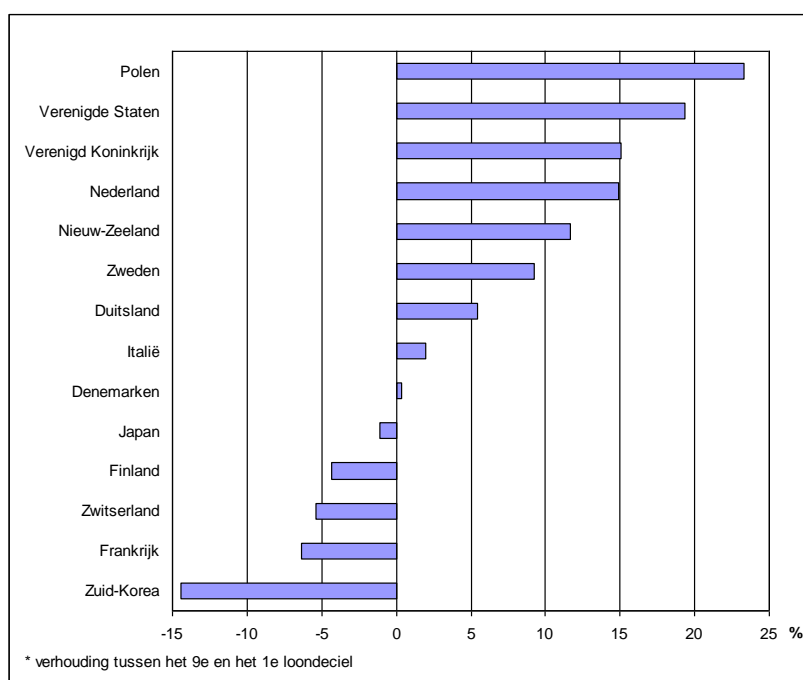
Arbeidsvoorwaarden

Het derde kwalitatieve aspect van de arbeid dat we hierboven onderscheiden hebben, zijn de arbeidsvoorwaarden. Daaronder verstaan we in de eerste plaats het loon en alle andere (financiële) vergoedingen voor arbeidsprestaties, zoals vakantiegeld, ploegenpremies, vergoedingen voor overwerk en dergelijke. Tot de arbeidsvoorwaarden worden echter ook alle andere (ook niet in geld uitdrukbare) voorwaarden gerekend waaronder de arbeidsruil totstandkomt, dat wil zeggen: de voorwaarden waaronder de werkgever arbeidskracht inhuurt en de werknemer bereid is een baan van een werkgever te aanvaarden. Naast het loon vallen daar ook het arbeidscontract, de arbeidsduur, de arbeidstijden onder. Ten aanzien van het loon stellen we de vraag of de laatste decennia het verschil tussen de lonen voor hogere en lagere functies is toegenomen: is er op de arbeidsmarkt een toenemende

ongelijkheid in inkomen uit arbeid gegroeid? Ten aanzien van het arbeidscontract en de arbeidsduur stellen we ons de vraag of er onder invloed van de flexibiliseringstrend een toenemende verscheidenheid in (ongelijke) contractvormen tot stand is gekomen.

FIGUUR 4.8

Procentuele verandering in beloningsongelijkheid tussen de jaren '80 en de jaren '90



In een aantal westerse landen – met name de Verenigde Staten, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Nieuw-Zeeland – zijn de loonverschillen in de loop van de jaren tachtig en negentig sterk toegenomen (figuur 4.8). Opmerkelijk is dat Nederland tussen enkele Angelsaksische landen en een voormalig communistisch land tot de groep met de sterkste toename van loonverschillen behoort. In sommige andere landen, zoals Finland, Zwitserland, Frankrijk en Zuid-Korea, zijn de loonverschillen daarentegen verder afgenomen. Het gaat hier steeds om de verhouding tussen het loon van de voltijdwerknemer die op 10% na het meeste verdient, en het loon van de voltijdwerknemer die op 10% na het minste verdient, aangeduid als D9/D1: het quotiënt van de bovengrens van het 9e loondeciel en het 1e loondeciel (bron: OECD, *Labour market statistics*).

Niet alleen de spreiding in de lonen is veranderd, ook in een ander opzicht is de verscheidenheid en daarmee de ongelijkheid op de arbeidsmarkt toegenomen. Het gaat hier om de toenemende tendens in het bedrijfsleven om de productie zo soepel mogelijk af te stemmen op ontwikkelingen in de omgeving (zie kader 4.4). Dat streven naar flexibilisering van de organisatie van de productie en de inzet van arbeid heeft tal van 'nieuwe' dienstverbanden doen groeien die in mindere of meerdere mate afwijken van het traditionele dienstverband dat sinds 1945 de standaard op de arbeidsmarkt was geworden: de vaste, voltijdse arbeidsovereenkomst.

Kader 4.4 *Numerieke en functionele flexibilisering*

In toenemende mate proberen organisaties hun aanpassingsvermogen aan ontwikkelingen op de markt te vergroten. Flexibilisering van arbeid en productie vormt een belangrijke ontwikkeling in het hedendaagse arbeidsbestel, met duidelijk zichtbare gevolgen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Werkgevers streven naar een zo soepel mogelijke inzet van de arbeid om sneller en doelmatiger te kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving. Die veranderingen kunnen van kwantitatieve aard zijn, bijvoorbeeld plotse, onverwachte of seizoensgebonden schommelingen in de afzet. Die veranderingen kunnen ook van kwalitatieve aard zijn, bijvoorbeeld veranderingen in de voorkeuren en smaken van klanten ten aanzien van een specifiek product, technologische innovaties met directe consequenties voor het bestaande gamma aan goederen en diensten, klantgebonden eisen ten aanzien van productkwaliteit, productspecificiteit en aangepaste levertermijnen. In de literatuur wordt meestal onderscheiden tussen twee vormen van flexibilisering: functionele en numerieke flexibilisering. Functionele flexibilisering is gericht op het verhogen van het aanpassingsvermogen van organisaties aan kwalitatieve fluctuaties op de markt. Dat impliceert meestal dat werknemers door scholing en ervaring op meerdere plaatsen inzetbaar gemaakt worden. De voortschrijdende technologische ontwikkeling dwingt bedrijven tot het voortdurend aanpassen van hun productengamma. Nieuwe producten en nieuwe productietechnologie hebben meestal rechtstreekse gevolgen voor de structuur van het productieproces, en dus voor de inhoud van bestaande functies en voor de eisen die gesteld worden aan de taakuitvoerders. De behoefte aan functionele flexibiliteit heeft geleid tot een grote toename van bestedingen aan scholing. Zo steeg het percentage werknemers dat een bedrijfsopleiding volgt van 25% in 1986 naar 75% in 1999 (CBS, *Bedrijfsopleidingen*). Door scholing worden werknemers breder inzetbaar en kan het bedrijf sneller inspelen op product- en productie-innovaties. Scholing is echter duur. Niet alleen moeten de organisaties de kosten van

de opleiding betalen, ook kan het deel van de werknemers 'in scholing' niet voor productieve doelen ingezet worden.

Bedrijven streven er ook naar de effectieve personeelsbezetting zoveel mogelijk af te stemmen op het productievolume en op voorspelbare en onvoorspelbare schommelingen daarin. Zo komt het voor dat de vraag naar bepaalde producten (bijvoorbeeld tv-toestellen) stijgt naar het jaareinde toe, terwijl die vraag in de zomermaanden een dieptepunt bereikt. Om te besparen op de opslag en beheerskosten van voorraden en te vermijden dat snel verouderende apparaten enkele maanden later niet meer verkocht geraken (want de concurrentie kan met een nieuw en beter product op de markt komen), streven bedrijven ernaar het productievolume aan de marktvraag aan te passen. Dat betekent in het voorbeeld van de tv-toestellen dat de productie naar het jaareinde wordt opgedreven en naar de zomermaanden toe wordt afgebouwd. Met een vast personeelsbestand moeten er dan in de herfstmaanden aanzienlijke overuren gepresteerd worden, terwijl er de daarop volgende maanden tijdelijke werkloosheid moet worden ingevoerd. Beide maatregelen kennen hoge kosten, zowel voor het bedrijf (premies voor overwerk, onderbenutting van het machineapparaat), als voor de werknemers en de samenleving (inkomensverlies, werkloosheidsvergoeding). Meestal komt numerieke flexibilisering erop neer dat bedrijven het aantal werknemers of de arbeidstijd van hun werknemers variëren in functie van veranderingen in het productievolume: als de vraag op afzetmarkten toeneemt, neemt men (tijdelijk) arbeidskrachten in dienst, als de afzetmarkten inkrimpen, wordt overbodige arbeid afgestoten (bijvoorbeeld door het niet verlengen van tijdelijke contracten of uitzendcontracten). Het gevolg van dit personeelsbeleid voor de arbeidsmarkt is een toename van het aantal tijdelijke contracten, uitzendkrachten en deeltijdwerkers (ook de toename van werknemers met wisselende werkroosters en onregelmatige arbeidstijden hangt hiermee samen). Tijdelijk werk biedt de werkgever een oplossing voor het opvangen van pieken en dalen in de productie. Hierdoor kan hij besparen op de hoge kosten van ontslag van werknemers. Als hij uitzendkrachten inhuurt, bespaart hij ook nog eens op de wervings- en selectiekosten. Bovendien biedt tijdelijk werk en uitzendarbeid de mogelijkheid, de kwaliteiten van een werknemer gedurende een langere periode aan nader onderzoek te onderwerpen. Op die manier worden goed presterende tijdelijke arbeidskrachten geselecteerd die bij een langdurige herneming van de conjunctuur in vaste dienst kunnen komen.

TABEL 4.7

Werkzame beroepsbevolking met een flexibele arbeidsrelatie, 2003 (x 1.000)

	Totaal	Mannen	Vrouwen
--	--------	--------	---------

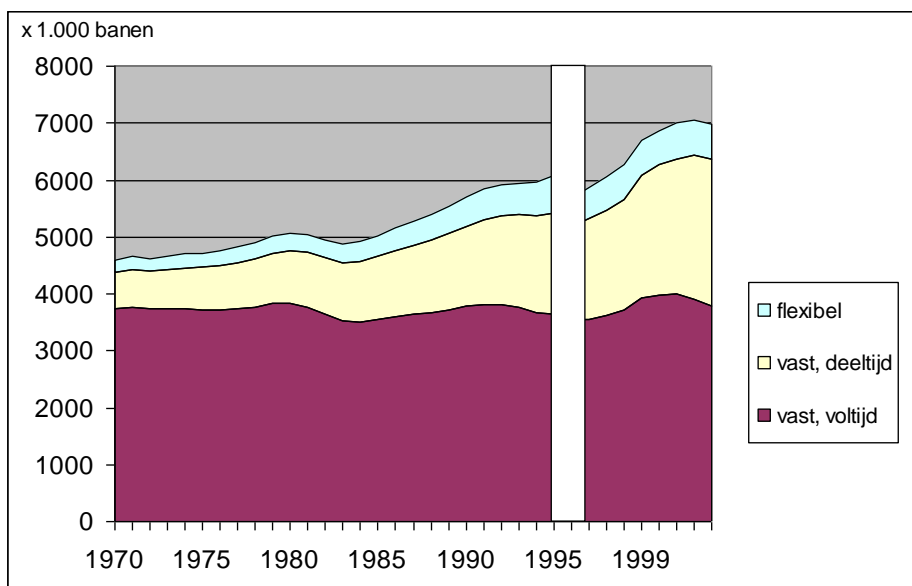
Totaal flexibele arbeidskrachten	466	246	221
waarvan:			
Uitzendkrachten	149	92	57
Oproep-/invalkrachten	104	39	65
Overige flexibelen	214	115	99

Als gevolg van de flexibilisering neemt de verscheidenheid in de dienstverbanden van werknemers toe. Naast het 'traditionele' vaste dienstverband (een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd), is er een brede scala aan 'afwijkende' dienstverbanden ontstaan: tijdelijke contracten, uitzendkrachten, oproep- en afroepkrachten, thuiswerkers, freelancers, enzovoorts.

Vanaf het midden van de jaren tachtig ligt het percentage tijdelijke contracten op de Nederlandse arbeidsmarkt tussen de 6% en 9% van het totale aantal. De omvang hangt samen met de conjunctuur. Als er geen economische groei is, neemt het aantal tijdelijke contracten af. Als de economie snel groeit, neemt het aantal tijdelijke contracten toe. Zo functioneren de flexibele contracten als een buffer in het opvangen van een groei in de vraag naar producten. Meestal is bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst duidelijk hoeveel tijd van de werknemer wordt gevraagd en wanneer die inzet gevraagd wordt. Op kleine schaal is er sprake van de inzet van een andere vorm van flexibele arbeid, de zogenoemde oproep- of invalcontracten. In dergelijke contracten is alleen een minimumaantal uren per week vastgelegd. Als het aantal uren erg klein is, zijn dergelijke contracten erg onprettig voor werknemers, die daardoor nauwelijks meer in staat zijn hun tijd in te delen. Tabel 4.7 geeft een overzicht van de verdeling van verschillende numeriek flexibele arbeidscontracten in Nederland in 2003.

De toenemende verscheidenheid in dienstverbanden heeft bij velen de indruk doen postvatten dat de vaste baan op zijn retour is. Uit de beschikbare cijfers blijkt echter dat het aandeel van de flexibele contracten in de totale werkgelegenheid weliswaar toeneemt, maar niet dusdanig spectaculair dat de dominantie van het traditionele vaste dienstverband in het gedrang komt. Alleen de Arbeidsrekeningen van het CBS leveren informatie over een langere termijn (vanaf 1969). Het aandeel van de flexibele banen in het totale aantal banen is volgens deze bron tussen 1969 en 1998 meer dan verdubbeld van nog geen 5% naar ruim 12%, maar is daarna weer licht teruggelopen, tot ruim 11% in 2003 (CBS, *Arbeidsrekeningen, historische reeksen*). Flexibel werk is hierbij gedefinieerd als werk zonder vast arbeidscontract (inclusief uitzendwerk) en/of zonder vaste arbeidsduur. Een vast arbeidscontract omvat daarbij ook een tijdelijk contract met uitzicht op een vaste aanstelling of een tijdelijk contract voor een jaar of langer.

FIGUUR 4.9
Aantal banen naar dienstverband, 1970-2003



Anders is het gesteld met het voltijdse karakter van de baan. Er heeft in de afgelopen 20 jaar een spectaculaire groei van deeltijdwerk plaatsgevonden, van 615.000 deeltijdbanen in 1969 tot 3.909.000 in 2002 (figuur 4.9). Het aandeel van deeltijdbanen in het totale aantal banen is daardoor meer dan verdubbeld van 14% tot 36% (CBS, *Arbeidsrekeningen*). Van alle werkzame personen werkte in 2003 68% 35 uur of meer per week; 24% werkte tussen 20 en 34 uur per week en 18% minder dan 20 uur per week (CBS, *EBB 2003*).

Vaak wordt aangenomen dat deeltijdwerk vooral een gevolg is van de voorkeuren van werknemers. Vooral vrouwen zouden een voorkeur hebben voor het verrichten van deeltijdwerk omdat dat hen beter in staat zou stellen een betaalde baan met onbetaalde zorg voor kinderen en het huishouden te combineren. Echter, de mate waarin deeltijdwerk wordt verricht, hangt ook sterk af van de werkgever. De volgende tabel laat zien hoe sterk het verrichten van deeltijdwerk samenhangt met de sector. Vooral in de dienstensector vindt veel deeltijdwerk plaats. Vrouwen werken veel meer in deeltijd dan mannen. Maar zowel mannen als vrouwen werken in de dienstensector relatief vaak en in de industrie relatief weinig in deeltijd.

TABEL 4.8

Verdeling werkzame beroepsbevolking naar geslacht, arbeidsduur en bedrijfsklasse, 2002 (%)

	Totaal	12-19 uur	20-34 uur	35 uur of meer
Totaal	100,0	9,1	25,8	65,0
Mannen				
Landbouw, bosbouw en visserij	100,0	2,1	7,5	91,1
Nijverheid	100,0	1,0	7,5	91,4
Commerciële dienstverlening	100,0	4,1	9,9	86,1
Niet-commerciële dienstverlening	100,0	2,1	17,3	80,7
Vrouwen				
Landbouw, bosbouw en visserij	100,0	21,2	46,2	32,7
Nijverheid	100,0	13,5	41,7	44,4
Commerciële dienstverlening	100,0	18,4	41,4	40,2
Niet-commerciële dienstverlening	100,0	19,5	53,0	27,4

Gedurende de afgelopen 15 à 20 jaar is de behoefte aan meer flexibiliteit in het productieproces groter geworden. Enerzijds vond er functionele flexibilisering plaats, wat vooral tot uitdrukking kwam in een toename van de scholingsinspanningen ten aanzien van zittende werknemers. Anderzijds heeft zich een tendens tot numerieke flexibilisering doorgezet. Vooral door de inzet van tijdelijk werk en uitzendarbeid, maar ook door een reeks van andere flexibele arbeidscontracten, proberen bedrijven de effectieve arbeidsinzet beter af te stemmen op fluctuaties in het productievolume.

4 Twee visies op het werkgelegenheidsbeleid

Sinds de werkloosheid na de eerste oliecrisis in 1973 begon te stijgen, hebben achtereenvolgende regeringen langs uiteenlopende wegen getracht haar terug te dringen. Stimulering van de bestedingen, uitbreiding van de collectieve sector, beperking van het arbeidsaanbod, her- en bijscholing, arbeidsduurverkorting, loonkostenmatiging en loonkostensubsidies, verbetering van de arbeidsvoorziening, vergroting van het verschil tussen loon en uitkering, creatie van gesubsidieerde additionele arbeidsplaatsen, flexibilisering van de arbeidsmarkt: een schier eindeloze reeks van plannen en maatregelen. Vaak was de ene maatregel nog niet goed en wel tot uitvoering gebracht of er stond al weer een nieuw plan in de steigers. Hoewel het in het bestek van dit hoofdstuk niet mogelijk is, elk van de maatregelen op zijn merites te beoordelen, kan toch eenvoudig worden vastgesteld dat het doel om de

werkloosheid definitief te bedwingen, niet is gerealiseerd. Rond de laatste eeuwwisseling was er weliswaar enkele jaren sprake van een situatie die men als 'volledige werkgelegenheid' kan aanduiden, maar de eerstvolgende economische recessie was voldoende om de werkloosheid weer sterk te laten oplopen. En zelfs op het moment dat de werkloosheid tot twee procent van de beroepsbevolking was teruggedrongen, waren nog altijd meer dan anderhalf miljoen mensen onder 65 jaar afhankelijk van een arbeidsongeschiktheids-, bijstands- of vut-uitkering.

Het is niet goed mogelijk in kort bestek aan te geven waarom het werkgelegenheidsbeleid er niet in is geslaagd duurzaam herstel van volledige werkgelegenheid tot stand te brengen. Toch dringt zich, als men de lange reeks maatregelen overziet, in ieder geval één belangrijke algemene oorzaak op: er is de afgelopen twintig jaar geen *consistent* werkgelegenheidsbeleid gevoerd. Het beleid hinkte steeds te veel op twee gedachten. De genoemde beleidsmaatregelen kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld, die zijn gebaseerd op tegengestelde visies op het werkgelegenheidsbeleid. In de ene visie is werkloosheid een gevolg van een niet goed functionerend marktmechanisme. Werkgelegenheidsbeleid dient in deze visie – hierna als de vrijemarktvisie aangeduid – dan ook erop gericht te zijn het marktmechanisme zo veel mogelijk vrij te laten en zo weinig mogelijk belemmeringen op te werpen. In de andere visie is het onvermijdelijk dat de markt van tijd tot tijd, of zelfs permanent, faalt. Om de werkloosheid te bestrijden is actief overheidsingrijpen nodig, zo mogelijk in overleg en samenwerking met de sociale partners. Niet met het oogmerk de vrijemarktwerking te frustreren, maar juist om te bevorderen dat er op de arbeidsmarkt evenwicht tussen vraag en aanbod totstandkomt. Deze visie op het werkgelegenheidsbeleid zal hierna als de coördinatievisie worden aangeduid. Na de bespreking van beide visies op het werkgelegenheidsbeleid wordt tot besluit van dit hoofdstuk kort ingegaan op het Europese werkgelegenheidsbeleid.

4.1 DE VRIJEMARKTVISIE

In de op de neoklassieke theorie gebaseerde vrijemarktvisie is de verklaring voor de werkloosheid snel gegeven: arbeid is te duur en het prijsmechanisme werkt niet goed, waardoor vraag en aanbod niet vanzelf in evenwicht (kunnen) komen. De oorzaak van het falende prijsmechanisme wordt doorgaans gezocht in het optreden van de overheid of andere 'collectieve actoren', zoals vakbonden of kartels van werkgevers. Terugtrekken van de overheid en vrij baan maken voor het marktmechanisme is in beginsel voldoende om het evenwicht op de arbeidsmarkt te herstellen.

Als werkloosheid wordt veroorzaakt doordat arbeid te duur is, ligt de oplossing voor de hand: loonmatiging of zelfs loonsverlaging. In het algemeen zijn de aanhangers van de vrijemarktvisie hier dan ook voorstander van. De redenen waarom arbeid te duur is, kunnen echter nogal divers van aard zijn en daarom is een algehele loonmatiging of -verlaging niet altijd de beste oplossing.

Eén reden voor te dure arbeid kan het wettelijk minimumloon zijn. Als het minimumloon hoger is dan het 'evenwichtsaloon' op de arbeidsmarkt, zal het aanbod van arbeid groter zijn dan de vraag en ontstaat er werkloosheid. Verlaging of afschaffing van het minimumloon zal dan de werkloosheid oplossen – uiteraard bij een lager loon dan aanvankelijk werd betaald. Een te hoog wettelijk minimumloon kan echter slechts een deel van de werkloosheid verklaren: alleen de werkloosheid van diegenen wier productiviteit onder het minimumloon ligt. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om laagopgeleiden. Het feit dat de werkloosheid onder laagopgeleiden aanzienlijk hoger is dan onder hoogopgeleiden, vormt een aanwijzing dat het minimumloon inderdaad een probleem is. Maar tegelijkertijd is het feit dat ook onder hoger opgeleiden steeds vaker werkloosheid voorkomt, een bewijs dat de hoogte van het minimumloon niet de enige oorzaak kan zijn.

Een tweede oorzaak van te dure arbeid is de grote 'wig': de hoge druk van belastingen en premies zorgt ervoor dat er een wig is gedreven tussen de brutoloonkosten die de werkgever moet betalen, en het nettoloon dat de werknemer mee naar huis neemt. Bij eenzelfde nettoloon zal een werkgever daardoor veel minder arbeidskrachten aannemen dan wanneer hij geen belastingen en premies over het loon hoefde af te dragen. Verlaging van de collectievelastendruk maakt arbeid goedkoper en is dan ook een tweede veel gehoorde aanbeveling van vrijemarkteconomen.

Te dure arbeid is niet alleen een kwestie van loonkosten. Ook immateriële kosten kunnen arbeid (te) duur maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten die werkgevers moeten maken als zij overheidsregels naleven. De ontslagwetgeving is daarvan een voorbeeld. Een werkgever die een vaste arbeidskracht wil ontslaan, moet eerst toestemming aanvragen bij het CWI (er is daarnaast ook een procedure langs de rechter mogelijk). Pas als deze toestemming is verkregen, gaat de officiële ontslagtermijn in. De werkgever moet daardoor nog geruime tijd loon doorbetalen aan een werknemer die hij eigenlijk liever kwijt is. Volgens aanhangers van de vrijemarktvisie vormt de ontslagbescherming een belemmering voor werkgevers om personeel aan te nemen. Vooral in een aantrekkende economie, als men nog niet zeker is of het economisch herstel doorzet, zien werkgevers ervan af nieuw personeel aan te trekken of nemen zij hun toevlucht tot flexibel inzetbaar personeel (zoals uitzendkrachten of tijdelijken) voor wie minder ontslagbescherming geldt. Ook andere regels, bijvoorbeeld met

betrekking tot arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, kunnen (indirect) kosten meebrengen die de inzet van arbeid voor de werkgever relatief duur maken.

Zoals gezegd, speelt het probleem van de hoge loonkosten niet voor alle arbeidskrachten een rol, maar vooral voor laagproductieve arbeidskrachten. Een goed functionerende markt vereist dan ook niet zozeer een verlaging van de prijs van arbeid over de gehele linie als wel een aanpassing van de kosten van arbeid van die categorieën waarvoor de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ongunstig is. Een grotere differentiatie en flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden (waaronder het loon) is daarvoor vereist. Ook deze differentiatie wordt echter volgens de aanhangers van de vrijemarktvisie door institutionele regelgeving belemmerd. Zo worden loonbepalingen in bedrijfstak-cao's meestal algemeen verbindend verklaard. Dit betekent dat ook werkgevers in dezelfde bedrijfstak die niet aan de cao-onderhandelingen hebben deelgenomen, verplicht zijn om de cao na te leven. Als in een bedrijfstak-cao wordt overeengekomen dat de laagste loonschaal ruim boven het wettelijk minimumloon ligt, dan mag, als gevolg van de algemeenverbindendverklaring (avv), geen enkel bedrijf in de betreffende bedrijfstak personeel tegen het wettelijk minimumloon aannemen. De avv beperkt dus de mogelijkheden van individuele bedrijven om een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren dat afwijkt van andere bedrijven in dezelfde bedrijfstak. Vooral kleine, startende bedrijven zouden daardoor belemmerd worden om personeel tegen een laag loon aan te nemen.

Als laagopgeleide arbeidskrachten tegen de geldende cao-lonen te duur zijn, zou de oplossing ook kunnen worden gezocht in de verhoging van hun productiviteit. Scholing is daarvoor het aangewezen instrument. In de vrijemarktvisie wordt echter alleen de primaire scholing in het reguliere dagonderwijs als een overheidstaak gezien. Verdere scholing, bijvoorbeeld in de vorm van praktijkgerichte trainingen en cursussen, is een verantwoordelijkheid van de arbeidsmarktpartijen, werkgevers en werknemers, zelf. Zij profiteren immers van die scholing: de werkgever door een hogere productiviteit van zijn personeel, de werknemer door een grotere kans op (behoud van) werk of eventueel een hogere beloning. De oorzaken voor de slechte aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moeten in de vrijemarktvisie niet alleen aan de vraagzijde worden gezocht, maar ook aan de aanbodzijde. Volgens hen is het probleem dat inactieven onvoldoende worden geprikkeld om werk te zoeken en te accepteren. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat het verschil tussen een (werkloosheids)uitkering en het loon dat een inactieve kan gaan verdienen, te klein is. Zo is in Nederland de minimumuitkering voor een gezin vrijwel gelijk aan het nettominimumloon. Wordt tevens rekening gehouden met subsidies die verminderen indien men werk accepteert, dan gaat een werkloze er in

veel gevallen bijna niets op vooruit en soms zelfs op achteruit als hij of zij een laagbetaalde baan aanneemt. De zogeheten *replacement rate*, de verhouding tussen netto-uitkering en nettoloon, is te hoog. Het resultaat hiervan is de zogeheten armoedeval (*poverty trap*): doordat het voor werkloze uitkeringsgerechtigden niet of nauwelijks loont om werk te aanvaarden, blijven zij gevangen in de situatie van uitkeringsafhankelijkheid en hebben zij nauwelijks perspectief om hun inkomenspositie te verbeteren. De aangewezen oplossing hiervoor is verlaging van de *replacement rate* door het verschil tussen loon en uitkering te vergroten. Dit kan zowel worden gerealiseerd door het nettoloon te verhogen als door de netto-uitkering te verlagen. Maar het eerste middel stuit al snel op het bezwaar dat daardoor arbeid weer duurder wordt, hetgeen de vraag belemmert.

De concrete beleidsmaatregelen die de aanhangers van de vrijemarktvisie voorstellen, volgen uit de bovenstaande analyse van de oorzaak van de werkloosheid. Verlaging of afschaffing van het wettelijk minimumloon, verlaging van de lastendruk op arbeid, versoepeling van allerlei vormen van regelgeving (naast de ontslagbescherming onder meer regels op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden), niet of selectief algemeenverbindendverklaren van cao's en verlaging van uitkeringen behoren tot de meest gehoorde aanbevelingen uit het kamp van de vrijemarktadepten. Het resultaat daarvan zou moeten zijn dat de arbeidsmarkt zich gaat gedragen zoals in de neoklassieke economische theorie wordt beschreven. Een markt waarop een verstoring van het evenwicht door een externe oorzaak onmiddellijk leidt tot aanpassingen in de prijsverhoudingen. Een 'overschot' aan een bepaalde categorie arbeidskrachten (= werkloosheid) resulteert dan in een neerwaartse druk op het loon en andere arbeidsvoorwaarden van de betreffende categorie. Omdat de betreffende categorie verhoudingsgewijs goedkoper wordt (d.w.z. in vergelijking met andere categorieën of machines) neemt de vraag naar de desbetreffende categorie arbeid weer toe, zodat het evenwicht zich kan herstellen. Als de markt goed, d.w.z. 'vrij' werkt, kan werkloosheid in deze visie nooit van lange duur zijn – en mocht dat toch het geval zijn, dan heeft ze een vrijwillig karakter: wie lang zonder werk zit, wil blijkbaar tegen het heersende marktloon niet werken.

4.2 DE COÖRDINATIEVISIE

De aanhangers van de coördinatievisie hebben een minder rechtlijnige en eenduidige kijk op de arbeidsmarkt dan de vrijemarktadepten. Het enige wat in hun verhaal vaststaat, is dat een vrijemarktwerking op zich niet voldoende is om werkloosheid te bestrijden en arbeidsparticipatie te stimuleren. Op de vraag waarom niet geven zij echter uiteenlopende antwoorden.

In de jaren zeventig waren zij veelal aanhanger van de keynesiaanse visie. In de neoklassieke vrijemarktvisie wordt ten onrechte slechts het kostenaspect van het loon belicht: hogere lonen maken arbeid duur. Lonen zijn echter ook inkomens voor werknemers. Lagere lonen kunnen weliswaar in eerste instantie tot meer vraag naar arbeid leiden (doordat arbeid goedkoper wordt), maar als tegelijkertijd het inkomen en daarmee de consumptieve bestedingen van de werknemers teruglopen, wordt juist de vraag naar goederen en diensten, en dus naar arbeid, geremd. Als dit bestedingseffect van loonmatiging (ook wel aangeduid als 'vraaguitval') groter is dan het kosteneffect, dreigt men in een neerwaartse spiraal terecht te komen van dalende lonen, dalende bestedingen en een afnemende vraag naar arbeid. In de keynesiaanse visie is daarom het stimuleren van de bestedingen de aangewezen weg om de werkloosheid te bestrijden. Dat kan worden gerealiseerd door de collectieve lasten te verlagen (waardoor de particuliere bestedingen kunnen toenemen) of door de overheidsuitgaven te verhogen. Na het succesvolle keynesiaanse beleid in de jaren zestig – dat bij velen de overtuiging deed postvatten dat het werkloosheidsmonster definitief was bedwongen – bleek het beleid van bestedingsstimulering in de jaren zeventig echter niet in staat de oplopende werkloosheid een halt toe te roepen. Verhoging van de overheidsuitgaven resulteerde toen vooral in snel stijgende overheidstekorten en inflatie in plaats van in de gehoopte stimulering van de economie en de werkgelegenheid.

Met het falen van het keynesiaanse instrumentarium werd in de jaren tachtig tevens de keynesiaanse analyse van de werkloosheid grotendeels verlaten. Dat is enigszins verwonderlijk, omdat het tweede niet logisch uit het eerste volgt. Een keynesiaanse oorzaak van de werkloosheid, namelijk onvoldoende 'effectieve vraag', kan in een open economie heel wel samengaan met falen van bestedingsstimulering op nationaal niveau. Het positieve bestedingseffect dreigt dan grotendeels naar het buitenland weg te lekken, bijvoorbeeld wanneer meer buitenlandse producten worden gekocht of meer mensen in het buitenland op vakantie gaan. Een keynesiaans beleid op nationaal niveau is dan tot mislukken gedoemd.

Niet alleen vanuit een keynesiaanse visie, ook vanuit een andere invalshoek worden wel kanttekeningen geplaatst bij de wenselijkheid van loonmatiging. De Delftse hoogleraar Kleinknecht heeft naar voren gebracht dat loonmatiging ondernemers lui maakt en daardoor op de langere termijn schadelijk is voor de economische groei. Forse loonstijgingen dwingen ondernemers immers om te zoeken naar nieuwe technologieën die de arbeidsproductiviteit verhogen, waardoor de inzet van dure arbeidskrachten rendabel blijft. Aangezien bedrijven die veel investeren in technologische innovatie, vaak ook de snelst groeiende bedrijven zijn, zou de werkgelegenheidswinst in deze bedrijven het

werkgelegenheidsverlies in achterblijvende bedrijven per saldo compenseren.

Deze stelling wordt slechts door weinig economen onderschreven en vooralsnog overheerst de overtuiging dat loonmatiging essentieel is voor een gunstige werkgelegenheidsontwikkeling, zeker in een conjunctuurfase met economische tegenwind. In de coördinatievisie wordt daar niet wezenlijk anders over gedacht dan in de vrijemarktvisie, maar er wordt meer nadruk op gelegd dat loonmatiging alleen niet voldoende is om de situatie van volledige werkgelegenheid te doen terugkeren. Met name specifieke kansarme groepen dreigen ook in een fase van hoogconjunctuur buiten het arbeidsproces te blijven staan. Het gaat met name om laag opgeleiden, allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Daarnaast is het ook voor veel gehuwde vrouwen moeilijk om een volwaardige plek op de arbeidsmarkt te verwerven, omdat zij veelal een betaalde baan moeten combineren met de zorg voor kinderen. Om deze groepen voldoende kans te bieden op de arbeidsmarkt, is marktwerking alleen niet voldoende en dient een gericht arbeidsmarktbeleid te worden gevoerd.

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was onder aanhangers van de coördinatievisie de gedachte populair dat groepen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie het meest geholpen waren met een herverdeling van de beschikbare hoeveelheid arbeid. Door collectieve arbeidsduurverkorting in de vorm van een kortere werkweek en door het scheppen van deeltijdbanen zouden, zelfs bij een gelijkblijvend werkgelegenheidsvolume, meer mensen aan het werk kunnen worden geholpen. Als hierdoor krapte op de arbeidsmarkt zou ontstaan, zouden werkgevers uiteindelijk ook groepen met een zwakkere positie aannemen. De groei van deeltijdwerk zou het bovendien voor vrouwen gemakkelijker maken om betaald werk en huishoudelijke zorgtaken te combineren. In de jaren tachtig vond deze redenering veel steun, hetgeen leidde tot een verkorting van de standaard werkweek van 40 uur naar – in de meeste bedrijfstakken – 36 of 37 uur. Daarnaast groeide het aantal deeltijdbanen, zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven, explosief. Terwijl vrouwen massaal erin slaagden een plekje op de arbeidsmarkt te veroveren, gold dit veel minder voor andere kansarme groepen. De collectieve verkorting van de werkweek in de jaren tachtig leidde niet tot de gehoopte werkgelegenheidsgroei – al is het aannemelijk dat hierdoor banen zijn behouden die anders verloren zouden zijn gegaan. Door het uitblijven van zichtbare resultaten taande het enthousiasme voor collectieve arbeidsduurverkorting. Vanaf de jaren negentig zijn dan ook nauwelijks meer collectieve afspraken gemaakt over korter werken. De groei van deeltijdwerk heeft zich echter wel onverminderd voortgezet.

Meer recent zijn er echter nieuwe ideeën geopperd voor een verkorting van de arbeidsduur. Dit maal niet op weekbasis, maar gespreid over de gehele levensloop. Er zijn plannen ontwikkeld voor zogenaamde levensloopregelingen, die het mogelijk maken om perioden waarin men hard werkt, af te wisselen met perioden waarin men korter werkt of het werk tijdelijk onderbreekt, bijvoorbeeld voor onbetaalde zorgtaken, voor scholing of voor ontspanning (*sabbatical*). Wat het effect van dergelijke regelingen is op de totale hoeveelheid werk over de gehele levensloop, is overigens moeilijk te voorspellen. De meeste voorstanders van een levensloopregeling hopen en verwachten dat werkenden die op jongere leeftijd (bijvoorbeeld tussen hun 30^e en 50^e jaar) meer tijd hebben voor ontspanning, aan het eind van hun carrière langer in het arbeidsproces actief zullen blijven. Een levensloopregeling wordt daarom wel gezien als een alternatief voor de regelingen voor vervroegde uittreding (*vut*) die in de jaren tachtig werden ingevoerd. Niettemin zal een levensloopregeling op middellange termijn betekenen dat er gemiddeld genomen minder uren wordt gewerkt, doordat een deel van de werkenden het werk tijdelijk heeft onderbroken. Als werkgevers degenen die met verlof zijn vervangen door werkzoekenden, kan een dergelijke regeling ook ten goede komen aan groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Overigens is de hoop dat een levensloopregeling bij vrouwen juist ertoe bijdraagt dat zij minder lang hun carrière onderbreken. Waar een groot deel van de vrouwen nu nog gedurende een aantal jaren stopt met werken om voor de kinderen te zorgen (het z.g. 'kinderdal' in de arbeidsparticipatie van vrouwen), zouden in de toekomst verlofregelingen, loopbaanonderbreking en mogelijkheden om korter te werken ertoe moeten bijdragen dat betaald werk en onbetaalde zorgarbeid zowel voor vrouwen als voor mannen gemakkelijker te combineren zijn.

Hoewel diverse vormen van herverdeling van werk - deeltijdwerk, levensloopregeling, verlofregelingen - de kansen op werk voor kansarme groepen kunnen vergroten, kan men hiermee in de coördinatievisie niet volstaan. De ongunstige arbeidsmarktperspectieven van laagopgeleiden, allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn namelijk niet alleen het gevolg van een tekort aan banen, maar ook van het niet op elkaar aansluiten van gevraagde en aangeboden kwalificaties. De kwalificatie-eisen die werkgevers aan hun personeel stellen, worden steeds hoger. Als gevolg hiervan wordt het voor minder gekwalificeerde arbeidskrachten moeilijker om een baan te vinden, zelfs als er veel openstaande vacatures zijn. Scholing is het aangewezen instrument om deze kwalitatieve *mismatch* te verhelpen. Zo wordt breed het streven onderschreven dat iedereen die de arbeidsmarkt betreedt een zogenaamde startkwalificatie zou moeten hebben. Personen die daarover

niet beschikken, moeten in staat worden gesteld deze alsnog te behalen. Voor niet iedereen is dit echter een reële optie. Sommige mensen missen eenvoudigweg de capaciteiten om een dergelijke startkwalificatie te behalen, terwijl anderen met andere handicaps kampen, zoals lichamelijke beperkingen, sociaal-psychische problemen of een gebrekkige taalkennis.

Om ook deze groepen kans op werk te bieden dient er in de coördinatievisie aanvullende, gesubsidieerde werkgelegenheid te worden geschapen. Het gaat hierbij om eenvoudige functies, voornamelijk in de publieke sector. Te denken valt aan stadswachten, controleurs, klassenassistenten, conciërges, en dergelijke. In de jaren negentig werd een groot aantal van dergelijke gesubsidieerde banen gecreëerd, waardoor eind jaren negentig zo'n 180.000 personen op een gesubsidieerde baan (incl. de sociale werkvoorziening) te werk waren gesteld. Sindsdien is dit aantal echter weer teruggelopen doordat het regeringsbeleid zich sterker richtte op doorstroming vanuit gesubsidieerd werk naar reguliere, niet-gesubsidieerde banen.

Resumerend kan men stellen dat in de coördinatievisie het bevorderen van soepele transitie op de arbeidsmarkt centraal staat. Werkenden moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun werk tijdelijk te onderbreken voor zorg, scholing en ontspanning, om daarna weer in het arbeidsproces terug te keren. Voor kansarmen is het streven erop gericht de overgang van een uitkering naar een baan te vergemakkelijken. Tezamen zou dit ertoe moeten leiden dat meer mensen in staat zijn op de arbeidsmarkt te participeren – zij het gemiddeld wellicht voor minder uren dan nu het geval is – en dat er minder sprake is van onvrijwillige inactiviteit.

De aanhangers van de coördinatievisie vertrouwen er niet op dat een dergelijke transitionele arbeidsmarkt die voor iedereen voldoende kansen biedt, vanzelf tot stand zal komen. Zij pleiten daarom vaak voor een maatschappelijk akkoord tussen werkgevers, werknemers en overheid. Op centraal niveau zouden algemene afspraken moeten worden gemaakt over de 'afruïl' tussen uiteenlopende vormen van korter werken (de wens van werknemers) en verruiming en flexibilisering van arbeidstijden (de wens van werkgevers). De overheid zou met name de arbeidsmarktkansen van kansarme groepen dienen te bevorderen, bijvoorbeeld via gerichte subsidies voor scholing en het scheppen van additioneel werk. Terwijl in de vrijemarktvisie het overleg tussen de sociale partners als een belemmering voor een vrijemarktwerking wordt gezien, en dan ook niet door de overheid mag worden ondersteund, is overleg, afstemming en coördinatie tussen de sociale partners en de overheid in de coördinatievisie juist essentieel om de overgang naar een transitionele arbeidsmarkt tot stand te brengen.

4.3 EUROPEES WERKGELEGENHEIDSBELEID

Tot nog toe is het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid besproken alsof het een louter nationale aangelegenheid betreft. Tot nog toe is dit ook in hoge mate zo. Ondanks de voortgaande economische integratie in de Europese Unie (denk aan de EMU) is het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid nog altijd een verantwoordelijkheid van de nationale overheden. Iedere lidstaat is dan ook vrij om zijn eigen beleid te ontwikkelen. Sinds de tweede helft van de jaren negentig is er echter wel sprake van toenemende coördinatie van de nationale beleidsinspanningen. Dit geschiedt volgens de methode van open coördinatie (OMC). Open coördinatie houdt in dat op Europees niveau gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd voor een beleidsterrein, maar dat de nationale lidstaten zelf bepalen op welke wijze zij deze doelstellingen nastreven. Wel moeten zij hierover periodiek rapporteren aan de Europese Commissie in de vorm van Nationale Actieplannen. De Europese Commissie evalueert deze plannen en kan op grond hiervan aanbevelingen doen aan afzonderlijke lidstaten. Er zijn echter geen sancties mogelijk als een lidstaat zich hier niet aan houdt. OMC, zo wordt wel gezegd, ontleent haar kracht aan het principe van *naming and shaming*: lidstaten vinden het niet prettig als zij 'aan de schandpaal worden genageld' omdat zij tekort schieten in het nastreven van de Europese doelstellingen. Bovendien zou OMC ertoe moeten bijdragen dat nationale overheden leren van de meest succesvolle ervaringen (*best practices*) van andere landen. Een belangrijk onderdeel van OMC is dan ook de ontwikkeling van kwantificeerbare indicatoren op basis waarvan de prestaties van landen met elkaar kunnen worden vergeleken (*benchmarking* of maatstafvergelijking).

Op de Europese top van Luxemburg in 1997 zijn de doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie geformuleerd in de vorm van een reeks zogenaamde richtsnoeren. Later zijn deze richtsnoeren diverse malen uitgebreid en aangepast. Op de top van 2000 in Lissabon werden drie hoofddoelstellingen geformuleerd, namelijk het bevorderen van:

- volledige werkgelegenheid;
- kwaliteit en productiviteit van de arbeid;
- sociale samenhang en integratie.

Volledige werkgelegenheid wordt hierbij concreet geïnterpreteerd als een totale arbeidsparticipatie van 70% in 2010 en een participatie van minimaal 60% voor vrouwen en minimaal 50% voor personen van 55-64 jaar. Tot de tweede doelstelling behoren onder meer levenslang leren, loopbaanbeleid, gendergelijkheid, flexibiliteit en zekerheid, en gezondheid en veiligheid op het werk. Sociale samenhang en integratie in relatie tot arbeid houden in dat discriminatie en uitsluiting worden tegengegaan en dat wordt bevorderd dat iedereen een plek in het arbeidsproces kan verwerven. Dit laatste vereist onder meer een

zogenaamde 'sluitende aanpak', waarbij iedere werkloze binnen zes maanden een concreet aanbod wordt gedaan voor scholing, werkervaring of een betaalde baan.

Over de effectiviteit en zinvolheid van het Europese werkgelegenheidsbeleid wordt verschillend gedacht. Vanwege het ontbreken van 'harde' instrumenten en sancties is in ieder geval duidelijk dat het beleid het vooral moet hebben van 'psychologische' effecten. Niettemin heeft de Europese werkgelegenheidsstrategie, tezamen met het meer recente beleid gericht op sociale samenhang en integratie, er toe bijgedragen de eenzijdige nadruk van de Europese Unie op financieel-economisch beleid te verbreden tot een meer algemeen sociaal-economisch beleid. Dat kan men zeker als winst beschouwen.

Noten

1 Deze waarde is lager dan de 'officiële' door het CPB berekende i/a -ratio die wordt gehanteerd om vast te stellen of de hoogte van de sociale uitkeringen kan worden gekoppeld aan de loonontwikkeling. In de 'officiële' i/a -ratio bestaat de noemer namelijk uit het aantal volledige arbeidsjaren van werkenden en niet uit het aantal werkzame personen.

2 Overigens bevindt zich in deze groep wel een fors aantal 'verborgen' werklozen: vrouwen die wel zouden willen werken, maar die niet actief op zoek zijn naar werk en zich niet hebben laten inschrijven bij het arbeidsbureau, omdat zij menen toch geen kans op werk te hebben. Naar schatting gaat het hier om zo'n 800.000 vrouwen (CBS, EBB 2002).

N.B. toevoegen aan literatuur:

Beer, P. de, 2001, *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schmid, G., 1998, *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98-206, Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).